

SEGUNDA GERAÇÃO DE PLANOS REGIONAIS DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO: UM CAMINHO PARA A COESÃO TERRITORIAL?

Daniel Nascimento Matoso Gil

Dissertação de Mestrado em Gestão do Território

SETEMBRO, 2009



Esta dissertação foi elaborada no âmbito do projecto “Territorial Cohesion in Portugal: new insights for spatial planning”, do *e-Geo* – Centro de Estudos de Geografia e Planeamento Regional, apoiado pelo Programa Plurianual de Financiamento da Fundação para a Ciência e a Tecnologia.

DECLARAÇÕES

Declaro que esta tese/dissertação /trabalho de projecto é o resultado da minha investigação pessoal e independente. O seu conteúdo é original e todas as fontes consultadas estão devidamente mencionadas no texto, nas notas e na bibliografia.

O candidato,

Lisboa, de de

Declaro que esta Dissertação / Relatório / Tese se encontra em condições de ser apresentada a provas públicas.

O(A) orientador(a),

Lisboa, de de

RESUMO

Segunda geração de Planos Regionais de Ordenamento do Território: Um caminho para a Coesão Territorial?

Daniel Nascimento Matoso Gil

A presente dissertação tem como objectivo compreender de que forma a “nova geração” de Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT) pode contribuir para a coesão territorial.

Com o Tratado de Lisboa, a coesão territorial assume o estatuto de terceiro pilar da política de coesão, a par da coesão económica e social. Como conceito procura o equilíbrio entre a competitividade económica e a sustentabilidade ambiental. A discussão que tem suscitado dá particular enfoque aos impactos territoriais das políticas sectoriais e à articulação de políticas. Um dos grandes objectivos da coesão territorial passa, então, por constituir-se como uma plataforma de integração destas políticas, assegurando a sua compatibilidade com as características e a diversidade territorial, aproveitando todo o potencial de desenvolvimento da União Europeia. Embora a “escala de trabalho” da coesão territorial possa ser múltipla, a NUTII é mais referida dado ser a tradicional da política de coesão.

Este facto coloca enfoque no PROT. Num país sem tradição de política regional, esta figura de plano foi relançada com a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo, assumindo-se como um instrumento estratégico e de charneira entre o nível nacional e o nível municipal, e como uma plataforma de concertação de interesses, delineando uma visão futura conjunta, partilhada por todos os actores presentes no território.

A dissertação começa por reflectir em torno do conceito de coesão territorial (a sua definição, evolução e reacções ao Livro Verde). Num segundo capítulo são analisados quatro instrumentos de nível nacional, com o objectivo identificar as suas aproximações ao conceito de coesão territorial. O terceiro capítulo debruça-se sobre a figura do PROT, demonstrando as mais-valias deste instrumento estratégico. O quarto capítulo aborda o caso de estudo, o PROT OVT (Oeste e Vale do Tejo), incidindo a análise na NUT III Oeste.

Dadas as especificidades territoriais e a proximidade à Área Metropolitana de Lisboa do Oeste, o PROT OVT reflecte sobre questões que tocam no conceito de coesão territorial, nomeadamente a necessidade de estabelecer redes de cooperação territorial e de desenvolver o potencial do seu capital territorial, salvaguardando a sua sustentabilidade ambiental e a sua identidade. Através da análise crítica deste instrumento e das suas orientações para o território do Oeste, pretende-se provar que o PROT pode dar um contributo significativo para a construção de um território mais coeso.

PALAVRAS-CHAVE: Coesão Territorial, Planeamento Regional, Capital Territorial, Articulação de Políticas, Identidade Territorial.

ABSTRACT

The second generation of “Planos Regionais de Ordenamento do Território”: a path towards Territorial Cohesion?

Daniel Nascimento Matoso Gil

The current dissertation has the objective of understanding in what way the “new generation” of “Planos Regionais de Ordenamento do Território – PROT” (Regional Plans for Spatial Development) may contribute to territorial cohesion.

The “Lisbon Treaty” assumes territorial cohesion as the third strand of the cohesion policy, along with economic and social cohesion. As a concept it strives for a balance between economic competitiveness and environmental sustainability. The discussion surrounding it emphasizes the territorial impacts of sectoral policies and policy articulation. One of the main objectives of territorial cohesion is to constitute itself as a platform for the integration of such policies, assuring their compatibility with territorial characteristics and diversity, thus making use of the European Union’s full development potential. Although the scale of intervention of territorial cohesion may be multiple, the most referred to is the NUT II since it is the traditional one for the cohesion policy.

This fact brings attention to the regional plans. In a country without a regional planning tradition, this type of plan was re-launched with the “Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo” (Framework law of Spatial Planning and Urbanism), assuming itself has a strategic instrument, placed between national level and municipal level and as a different interests’ conciliating platform, outlining a future joint vision, shared by all the stakeholders.

The dissertation starts by reflecting on the concept of territorial cohesion (its definition, evolution and the reactions towards the Green Book). In a second chapter four national planning instruments are analysed, with the objective of identifying the common goals between them and the territorial cohesion concept. The third chapter focuses on the “PROT”, demonstrating the added value of this strategic instrument. The fourth chapter consists of the case study, the PROT OVT (Oeste e Vale do Tejo), focusing the analysis on the NUT III Oeste.

Given the territorial specificities of the Oeste Region and its closeness to the Lisbon Metropolitan Area, PROT OVT reflects on topics close to the territorial cohesion concept, namely the necessity of establishing territorial cooperation networks and developing its territorial capital, safeguarding the environmental sustainability and territorial identity. Through a critical analysis of this instrument and its guiding lines for the Oeste territory, it is intended to prove that the PROT can give a significant contribution towards the construction of a more cohesive territory.

KEYWORDS: Territorial Cohesion, Regional Planning, Territorial Capital, Policy Articulation, Territorial Identity.

ÍNDICE

Introdução.....	1
Objectivos.....	4
Metodologia.....	4
Capítulo I – Coesão Territorial: um novo pilar da Política de Coesão da União Europeia.....	7
I.1. Definição do conceito.....	7
I.2. Evolução do Conceito.....	18
I.3. O Livro Verde sobre a Coesão Territorial Europeia.....	24
I.3.1. Questões Centrais.....	24
I.3.2. Reacções ao Livro Verde.....	29
Capítulo II - Uma política de Coesão Territorial em Portugal? Contributos de instrumentos de âmbito nacional.....	38
II.1 QREN 2007 – 2013.....	39
II.2 Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS).....	45
II.3 PNPOT.....	48
II.4 POLIS XXI.....	51
II.5 Orientações Nacionais e Coesão Territorial: uma síntese.....	55
Capítulo III - Planeamento Regional de segunda geração: o elemento de charneira do sistema de ordenamento territorial português.....	57
III.1 PROT de primeira geração: contexto e limitações.....	57
III.2 Segunda Geração de PROT.....	62
Capítulo IV – Caso de estudo: a sub-região do Oeste.....	66
IV.1 Caracterização da NUT III do Oeste.....	66
IV.1.1 Enquadramento Territorial.....	66
IV.1.2 Enquadramento Geomorfológico.....	67

IV.1.3 Demografia.....	69
IV.1.4 Recursos Humanos.....	71
IV.1.5 Economia.....	72
IV.1.6 Sistema Urbano e Padrão de Ocupação do Solo.....	75
IV.1.7 Identidade territorial do Oeste: a perspectiva de actores privilegiados.....	78
IV.2 PROT OVT.....	80
IV.2.1 Eixos Estratégicos.....	84
IV.2.2 Modelo Territorial.....	88
IV.3 Programa de Acção do Oeste.....	101
IV.4 PROT OVT: Um caminho para a Coesão Territorial?.....	103
Conclusão.....	108
Referências Bibliográficas.....	112
Lista de Tabelas.....	118
Lista de Figuras.....	118
Anexo: Guião das Entrevistas.....	120

Introdução

A presente dissertação surge motivada por dois acontecimentos recentes: a afirmação do conceito de “Coesão Territorial” (através do lançamento do Livro Verde sobre a Coesão Territorial Europeia, a 6 de Outubro de 2008) como um dos objectivos da União Europeia, a par da Coesão Social e Económica, e o “relançamento” do nível regional no sistema de ordenamento português, através do que se pode considerar uma “segunda geração” de Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT), com um novo paradigma subjacente.

Uma das principais preocupações do ordenamento do território sempre foi alcançar um equilíbrio entre os vários sistemas que compõem um território (económico, social e ambiental) e a sua inserção em contextos territoriais mais alargados (região envolvente, contexto nacional, inserção em redes europeias, etc.). O conceito de Coesão Territorial reflecte estas mesmas preocupações e propõe o (ambicioso) desafio de alcançar o desenvolvimento harmonioso de todos os territórios, através da exploração do seu capital territorial (recursos endógenos), daí o subtítulo do Livro Verde: “Tirar partido da diversidade territorial”. Actualmente, a definição algo vaga e o carácter abrangente do conceito levam a que a sua operacionalização esteja ainda sobre discussão; no entanto, já se pretende que o conceito de coesão territorial comece a influenciar (a partir de 2013) a aplicação da política de coesão europeia, a começar pela criação de um paradigma que passa pelo financiamento de potencialidades e não de carências.

O conceito surge, então, como uma reacção às desigualdades territoriais criadas por diversas políticas sectoriais europeias, cuja aplicação levou a uma maior concentração nas regiões centrais (o chamado “pentágono europeu”) em detrimento da periferia. Para combater estes fenómenos de concentração é proposto a mudança de uma abordagem “Centro-Periferia” para uma abordagem “All-Region”, ou seja, uma abordagem onde todas as regiões europeias participem no processo de desenvolvimento através do seu potencial endógeno. Esta atitude representa a constatação que a geografia é, de facto, relevante para o processo de desenvolvimento e que o território deve ser sempre considerado aquando da formulação de qualquer política sectorial. Isto remete para outros dos pontos mais enfatizados no Livro Verde: a necessidade de criar mecanismos de articulação não só entre as várias políticas, mas também entre os vários

níveis do governo. O Livro Verde valoriza também o policentrismo (como forma de combater os fenómenos de concentração), o fortalecimento das cidades-médias (consideradas como motores de desenvolvimento e factores de inserção da região em redes nacionais e europeias) e o acesso a equipamentos (principalmente de saúde e de educação).

Muitos destes aspectos contemplados no Livro Verde já foram discutidos várias vezes. No entanto, no âmbito do ordenamento do território é uma das iniciativas recentes mais relevantes e representa um consenso entre os ministros dos vários países responsáveis por esta área, reconhecendo-se a importância do tema para a consolidação do espaço europeu.

Outra das grandes questões discutidas passa pela escala a que é trabalhado o conceito de coesão territorial, visto que os desafios a ultrapassar serão diferentes consoante a escala. No entanto, nesta fase inicial, o destaque tem recaído sobre o nível regional. Alguns autores, como por exemplo João Ferrão (2002), referem-se à coesão territorial como um novo desafio para as regiões. Assim, a região é tida como uma escala fundamental para se alcançar os objectivos que o conceito propõe (possivelmente até superior ao próprio nível nacional).

Tendo como referência esta breve descrição do que está em jogo, é inegável a relação que os novos PROT têm com o conceito de coesão territorial. Hierarquicamente, os PROT posicionam-se entre o Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território (PNPOT) e os Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT), sendo uma figura de plano responsável pela articulação destes dois níveis. Com a entrada em vigor da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo (LBOTU) (Lei nº 48/98) e do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT) (DL nº 380/99), os Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT) adquirem natureza estratégica. Até então, os PROT possuíam um carácter normativo: a lei estabelecia que estes instrumentos de planeamento regulamentavam a ocupação, uso e transformações do uso do solo, sendo vinculativos tanto para entidades públicas como privadas. Além deste aspecto, os planos deveriam ser também compatibilizados com qualquer plano, programa ou projecto quer de nível superior (orientações sectoriais e nacionais) quer de nível inferior (municipal). Assim, legalmente o PROT era idêntico ao PDM. No entanto, ao contrário desta última figura (que já cobre todo o território nacional), os PROT de primeira geração foram

controversos e sucessivos atrasos e problemas na sua elaboração tornaram os resultados alcançados inferiores ao desejável. Consequentemente, a escala regional não se afirmou ao nível do ordenamento do território sendo manifesta a falta de uma política regional em Portugal. A 2ª geração de PROT pretende colmatar essa lacuna, reinventando-se através de um novo paradigma. A nova legislação confere-lhe um carácter mais programático do que normativo, dando maior ênfase à articulação entre diferentes níveis de planeamento e as suas políticas e agentes. A nova geração de PROT assume uma vertente estratégica, pretendendo constituir-se como um guião para a actuação dos agentes de desenvolvimento de um território ao explicitar as principais linhas de orientação e ao definir directrizes para o uso, ocupação e transformação do território, num quadro de opções estratégicas estabelecidas à escala regional.

Mas o aspecto mais importante desta geração de PROT é, talvez, o facto de estarem enquadrados na aplicação dos Programas Operacionais Regionais (POR) integrados no âmbito do QREN 2007-2013, servindo de suporte para decisões sobre investimentos com impacto territorial no contexto regional.

Os PROT estão numa posição privilegiada para influenciarem decisivamente uma política regional que conduza a uma maior coesão territorial e ao reequilíbrio do sistema urbano português. Embora não interfiram directamente no crescimento económico, através dos equipamentos e das acessibilidades podem ampliar a atractividade de uma região para os potenciais investidores. Nestes domínios (por exemplo) os PROT podem actuar e contribuir para uma redução das disparidades actuais.

A presente dissertação tem como caso de estudo a NUT III Oeste (integrada no PROT do Oeste e Vale do Tejo), uma sub-região geograficamente próxima da Área Metropolitana de Lisboa onde a rede urbana é dominada por cidades de média dimensão. É, assim, representativa dos contributos que os PROT poderão ter para a construção de uma política de coesão territorial que espera combater o desequilíbrio do sistema urbano através de um fortalecimento das cidades-médias, como forma de fixar a sua população, e de um melhor posicionamento destas em relação aos grandes centros urbanos do país (sendo para tal decisiva a criação de sinergias entre cidades). O caso de estudo ganha uma pertinência acrescida pelo facto de o próprio PROT ter que ser articulado quer com os PROT quer com os POR da região Centro e Alentejo, uma vez que o território do Oeste e Vale do Tejo está dividido por estas duas regiões.

Objectivos

O objectivo da presente dissertação passa por perceber qual o contributo que a nova geração de PROT terá para uma maior coesão do território nacional, adoptando como caso de estudo a NUT III Oeste. A dissertação irá procurar responder às seguintes questões:

- Qual o significado de coesão territorial e qual o papel das regiões para se alcançar este objectivo?
- No contexto do Livro Verde sobre a Coesão Territorial, quais as orientações europeias em matéria de coesão territorial? De que modo o “novo ciclo” de planeamento português está de acordo com tais orientações e quais as suas implicações para os restantes níveis (com ênfase no nível regional)?
- Num país com fraca tradição de planeamento regional, qual poderá ser o impacto da 2ª geração de PROT? Conseguirá alcançar o objectivo de elemento articulador entre os níveis nacional e o municipal?
- Quais os objectivos das orientações regionais para o caso de estudo, sobretudo no que toca à consolidação do sistema urbano e ao desenvolvimento de redes de cooperação intermunicipais, e de que forma estas contribuem para uma maior coerência do território português?

Estrutura e Metodologia

A presente dissertação está estruturada em quatro capítulos. O primeiro capítulo reflecte sobre o conceito de Coesão Territorial, apresentando os vários temas que engloba e a sua evolução, desde o Tratado de Amesterdão (1997) até ao Livro Verde Sobre a Coesão Territorial (2008), expressa em documentos de âmbito europeu, estabelecendo assim uma ponte entre as reflexões de investigadores com as mensagens transmitidas durante os encontros informais de ministros responsáveis pelo ordenamento do território, a “driving force” da evolução e visibilidade do conceito.

O segundo capítulo abandona a escala europeia e centra-se na escala nacional. São analisados quatro documentos que ocupam uma posição central no sistema de

ordenamento do território: QREN, ENDS, PNPOT e POLIS XXI. O objectivo deste capítulo é provar, através das orientações aí contidas, a existência de fortes indícios de uma política que promove a Coesão Territorial tal como é defendida a nível europeu, mesmo sem orientações formais nesse sentido.

O terceiro capítulo aborda a escala regional do planeamento português através do seu único IGT, o PROT. É feita uma breve análise do seu primeiro enquadramento legal, com o objectivo de proporcionar um contraponto com o regime em vigor. São apresentadas as características da segunda geração de PROT, procurando demonstrar as hipóteses de sucesso de um planeamento de nível regional.

O quarto e último capítulo constitui o caso de estudo. É analisado o PROT OVT, mais concretamente as orientações gerais para os domínios do sistema urbano, ambiente e mobilidade e quais as suas implicações para o território do Oeste. Em paralelo a esta análise serão expostos os resultados das entrevistas elaboradas no âmbito da dissertação a representantes de municípios e associações regionais, bem como a responsáveis da equipa técnica que elaborou o PROT OVT (equipa externa e técnicos da CCDRLVT).

A metodologia para a elaboração da dissertação engloba:

- Consulta e interpretação crítica da bibliografia científica relevante, assente sobretudo nos temas da coesão territorial e do sistema nacional de planeamento territorial;
- Recolha e tratamento de informação estatística;
- Entrevistas a actores com relevância no processo do PROT OVT e na sub-região do Oeste.

A escolha dos indicadores favoreceu a capacidade de síntese, ou seja, procura-se a utilização do menor número de variáveis e indicadores que seja capaz de transmitir a realidade do território. Os grandes domínios escolhidos foram a demografia, recursos humanos, economia e sistema urbano. Toda a informação estatística provém do INE, tendo sido recolhida a mais recente.

No âmbito da dissertação foram também realizadas entrevistas com os actores relevantes. Na amostra pretendia-se integrar as autarquias, a Associação de Municípios do Oeste, a CCDDR e as associações empresariais (agricultura, indústria, desenvolvimento regional, turismo e desenvolvimento rural). As condicionantes de

tempo, associadas aos prazos de entrega da dissertação, e a falta de disponibilidade de muitos dos visados (no seu tempo disponível) circunscreveu a amostra a sete. Os actores entrevistados foram:

- Câmara Municipal de Alcobaça;
- Câmara Municipal de Caldas da Rainha;
- Câmara Municipal de Torres Vedras;
- Turismo do Oeste;
- ADRO – Associação de Desenvolvimento Regional do Oeste;
- Representante da CCDR;
- Representante da equipa técnica do PROT OVT.

Este grupo de actores representa bem o lado da administração pública (embora se admita maior diversidade de opiniões entre os municípios não ouvidos), mas reconhece-se falta de representatividade dos actores económicos.

Os principais domínios integrados nas entrevistas abordavam com especial ênfase nos domínios da identidade territorial, da articulação entre os IGT, da participação, do sistema urbano, da cooperação territorial e das relações entre as áreas urbanas e as áreas rurais. Procurou-se assim enquadrar o vasto leque de temas da Coesão Territorial no guião da entrevista (ver anexo). Os resultados das entrevistas acompanham a análise do PROT OVT, e têm como principal objectivo complementar e questionar as orientações do documento.

Capítulo I - Coesão Territorial: um novo pilar da Política de Coesão da União Europeia

I.1. Definição do conceito

As ideias subjacentes ao conceito de coesão territorial não constituem uma novidade no vocabulário do ordenamento do território. Desde sempre que a busca por um desenvolvimento harmonioso dos territórios se constituiu como uma das maiores preocupações dos técnicos de planeamento. Posto isto, como se define Coesão Territorial? Trata-se sem dúvida de um conceito difícil de precisar devido ao seu largo âmbito. Faludi (2005) refere mesmo que, como conceito, Coesão Territorial ainda não está cristalizado. Na verdade, a maioria dos autores que estudam o tema sublinham o facto deste conceito ser ainda muito vago e aberto a interpretações múltiplas.

No entanto, é possível fixar um ponto de partida. O conceito surge como reacção a dois aspectos: a interiorização, por parte de várias instituições europeias, dos desequilíbrios territoriais provocados pela aplicação das políticas sectoriais e o desejo de desconcentrar o espaço europeu, caracterizado por ter apenas uma única área de inclusão económica mundial formada pelas cidades de Londres, Paris, Milão, Berlim e Hamburgo (o chamado “pentágono europeu” ou “banana azul” que concentra 40% da população e 50% do PIB europeu). Um dos objectivos da Coesão Territorial passa por contrabalançar este modelo ao questionar se a União Europeia está a aproveitar todo o seu potencial.

Assim, a Coesão Territorial começou por girar em torno de duas grandes dimensões: o combate contra os desequilíbrios territoriais (procurando construir um território mais equilibrado e harmonioso) e a coordenação e articulação de políticas com incidência no território. No entanto, com a passagem dos anos outros temas têm vindo a ser incluídos numa “esfera de acção” da Coesão Territorial, como por exemplo as questões da competitividade económica (esta vertente ganhou força com os objectivos da estratégia de Lisboa), da energia, das alterações climáticas (ambas relacionadas com a estratégia de Gotemburgo), da mobilidade e ainda da demografia (devido ao crescente envelhecimento populacional).

Como conceito, ainda não existe uma definição universalmente aceite. No entanto, é possível identificar alguns aspectos mais importantes referidos dentro do tema da Coesão Territorial:

A) Capital Territorial

Este conceito faz parte do “léxico” da Coesão Territorial. Frequentemente referido quando se fala deste tópico, é um dos consensos entre os especialistas que o trabalham. O conceito de capital territorial foi apresentado pela OCDE na obra “OECD Territorial Outlook, Territorial Economy” (2001), onde é definido como:

“A region’s territorial capital is distinct from other areas and is determined by many factors [which]... may include... geographical location, size, factor of production endowment, climate, traditions, natural resources, quality of life or the agglomeration economies provided by its cities...Other factors may be ‘untraded interdependencies’ such as understandings, customs and informal rules that enable economic actors to work together under conditions of uncertainty, or the solidarity, mutual assistance and co-opting of ideas that often develop in small and medium-size enterprises working in the same sector (social capital). Lastly there is an intangible factor, ‘something in the air’, called ‘the environment’ and which is the outcome of a combination of institutions, rules, practices, producers, researchers and policy-makers, that make a certain creativity and innovation possible. This ‘territorial capital’ generates a higher return for certain kinds of investments than for others, since they are better suited to the area and use its assets and potential more effectively...” OECD Territorial Outlook, *Territorial Economy*, 2001.

Ao adoptar este conceito, está-se implicitamente a defender uma perspectiva endógena do crescimento económico, semelhante à perspectiva territorialista (planeamento regional, anos 80) que defendia que as regiões cresciam através do seu potencial endógeno, não ficando à espera do crescimento exógeno. Reconhece-se, então, que o território deve ser encarado como um agente de desenvolvimento através das suas especificidades. Cabe às políticas públicas, acima de tudo, desenvolver o capital territorial de uma região (único em cada uma delas), maximizando as suas vantagens competitivas. Este enfoque no capital territorial introduz também o tópico da competitividade na discussão da Coesão Territorial. Em termos territoriais isto implica a valorização das potencialidades de um território e não as suas desigualdades, ou seja, a política regional deve preocupar-se mais com o desenvolvimento de potencialidades e não em resolver problemas, representando assim uma mudança de paradigma na actual política de redistribuição praticada através dos fundos de coesão. João Ferrão (2002:34) ilustra bem esta mudança de atitude, passando duma fase onde se pergunta “Que posso

eu receber da Europa? Para se transformar numa outra bem diferente: Que tenho eu de distinto susceptível de ser valorizado no contexto europeu?”. O conceito de Coesão Territorial movimenta-se, assim, entre a competitividade e a coesão no seu significado mais tradicional (mitigação de desequilíbrios), dois objectivos aparentemente contraditórios.

B) As cidades como motores da economia

Este ponto não representa uma novidade face ao actual discurso económico dominante. Ao concentrarem população, serviços, equipamentos e infraestruturas, as cidades são os nós centrais da economia globalizada e os motores do desenvolvimento económico. O discurso da Coesão Territorial parte desta mesma assunção, mas dá também um claro enfoque às cidades pequenas e médias localizadas junto às grandes aglomerações urbanas. Estas cidades podem desempenhar um papel no crescimento das grandes cidades, através do fornecimento de um leque de serviços especializados, ao mesmo tempo que adicionam massa crítica para viabilizar projectos que individualmente não seriam possíveis. Esta articulação pode mesmo contribuir para o fortalecimento da posição internacional da grande cidade. A cooperação urbana (que se movimenta entre a competição e as complementaridades entre cidades de diferentes níveis) é, portanto, um ponto fulcral para o sucesso de uma eventual política de Coesão Territorial, o que nos leva ao ponto seguinte.

C) Policentrismo

O conceito de policentrismo também não é novo e constituía mesmo um vector fundamental do EDEC. Na discussão da Coesão Territorial ocupa esta mesma posição. Como conceito, “o policentrismo opõem-se ao monocentrismo (caracterizado pela concentração num centro urbano da gestão territorial e do fornecimento de serviços) e ao crescimento urbano difuso (a estrutura dos centros secundários é diluída num continuum espacial sem estrutura)” (Medeiros, 2005:32). É comum encontrar este conceito junto à discussão das expressões “pentágono europeu” ou “banana azul”, cujo combate é precisamente um dos principais focos do Livro Verde sobre a Coesão Territorial Europeia. O policentrismo, que remete para a expressão “cacho de uvas” (referindo a situação ideal do sistema urbano europeu), é o modelo territorial da Coesão Territorial. A construção de um sistema urbano policêntrico é de extrema relevância para o conceito por duas razões: promove um modelo económico mais competitivo, assente em complementaridades e especializações que só a inserção em rede permite, o

que é fulcral na actual economia globalizada; leva a uma distribuição mais equitativa (assente também em complementaridades e na procura de rentabilidade máxima) de equipamentos públicos e de serviços de interesse geral, garantindo uma maior igualdade no acesso por parte da população, outra condição fulcral da Coesão Territorial.

Acções para fortalecer a economia de uma só cidade fazem cada vez menos sentido, agora que as cidades se inserem em entidades económicas das mais várias escalas. O individualismo pode mesmo levar à duplicação e ao desperdício de recursos, comprometendo a competitividade futura de uma cidade. Por sua vez, a coordenação dentro de um sistema urbano policêntrico possibilita a acumulação e partilha de recursos, infraestruturas e serviços, alcançando uma maior massa crítica. As várias actividades económicas tornam-se então mais qualificadas do que alguma vez conseguiriam no âmbito mais limitado da cidade onde se localizam. Ao encorajar as interligações entre vizinhos podem resultar especializações funcionais (numa óptica mais complementar do que competitiva), e a região como um todo pode oferecer um pacote mais qualificado de serviços a empresários, população e turistas. Um vasto leque de serviços qualificados e boas acessibilidades criam também condições propícias à inovação, uma grande vantagem na competição por investimento. Também o ordenamento do território ganha com um modelo policêntrico, por exemplo, nos espaços naturais, cuja gestão necessita de uma visão conjunta. É possível ainda controlar melhor a manutenção de usos de solo e evitar a dispersão urbana, um factor capaz de prejudicar a diversidade da paisagem e, consequentemente, a competitividade.

Embora todas estas potencialidades sejam promissoras a nível regional, a nível local é necessário sacrificar alguns interesses a favor de todo o restante território do sistema. Ao mesmo tempo merecem também ser compensados por esses sacrifícios, pelo que um sistema policêntrico precisa de uma forte liderança e de mecanismos institucionais que permitam a justa distribuição dos encargos e dos benefícios. Sem isto, continuam a prevalecer os interesses locais.

D) Internalização dos impactos das políticas sectoriais/articulação de políticas/governança

Como já foi referido, a constatação dos impactos das políticas sectoriais constituiu um dos pontos de partida e é ainda hoje uma das “bandeiras” da Coesão Territorial. Argumenta-se que se as políticas europeias manifestarem preocupações territoriais, é possível criar uma visão mais coerente e articulada do território europeu,

negando os efeitos contra-produtivos que muitas vezes se manifestam à escala regional e local, mesmo que não fosse essa a sua intenção inicial. As políticas sectoriais europeias têm impactos territoriais que devem ser acautelados de modo a assegurar os objectivos de coesão e do desenvolvimento sustentável, construindo um território mais harmonioso. Defende-se mesmo que as autoridades nacionais e regionais possam desenvolver a aplicação das políticas europeias de maneira a melhor se adequarem às suas condições específicas. Gerir todo este processo de descentralização requer uma governação inovadora, onde predominam as abordagens “bottom-up”. Neste aspecto, a Coesão Territorial segue a corrente de pensamento que se tem vindo a desenvolver acerca da necessidade de novas formas de governação, assentes em parcerias, com o objectivo de agilizar e dar uma maior transparência à gestão territorial.

Outra questão importante passa pelas competências. Como é sabido, os estados-membro mantêm a soberania sobre o seu território e até ao momento não existe nenhuma competência formal da União Europeia no domínio do planeamento territorial. O mais provável é que esta situação se mantenha, mas fica a interrogação se uma intervenção europeia não teria as suas mais-valias. Andreas Faludi (2009) reflecte sobre o tema e conclui que esta questão das competências traduz o medo dos estados de que a perda de controlo sobre o território representa a perda de soberania. No entanto, para o autor existe uma distinção entre os direitos formais de um estado e o seu controlo efectivo e, num contexto de um mundo globalizado, esse controlo é altamente influenciado e nenhum estado-nação exerce de forma completamente autónoma o seu direito de gestão do território. Faludi afirma mesmo que “returning to a situation (if ever it existed) when nation states had full territorial control is impossible” (2009:23), apontando o exemplo de que o próprio conceito de governação que a União Europeia defende¹ implica uma difusão do controlo do território e a necessidade de cooperação entre os vários níveis de administração e também com os vários sectores. Mas antes de se começar a pensar numa eventual formalização de um planeamento territorial europeu ainda há muitos passos para dar, sendo o mais importante de momento a aprovação do Tratado de Lisboa.

E) Como medir a Coesão Territorial?

Um conceito que assenta na diversidade e capital territorial necessita de informação muito mais variada do que os tradicionalmente utilizados na monitorização

¹ Governança Europeia: um Livro Branco; COM (2001) 428 final.

da política de coesão. Esta necessidade de um novo conhecimento territorial é expressa por quase todos os autores e instituições que se debruçaram sobre a Coesão Territorial, e é mesmo um dos principais pontos de trabalho do ESPON, que dedica todo um projecto (ESPON 3.2) para a construção do “European Territorial Cohesion Index” (ETCI), um indicador que se espera ser equivalente ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) mas ao nível do território. Segundo o ESPON, este índice deveria ter como base uma declaração política (semelhante ao IDH, que tem como base a Declaração Universal dos Direitos Humanos) e não tanto baseado em informação já existente. Até agora os resultados não têm correspondido às expectativas. Apesar da Coesão Territorial ter crescido em importância (quer como conceito e como objectivo político) ao longo dos últimos anos, os progressos foram poucos no que toca à sua medição. Não existe um único índice universalmente aceite, nem mesmo um número de variáveis que se considerem correctas para a sua quantificação. Os vários documentos que foram produzidos ao longo dos anos apenas lançam pistas na direcção de possíveis variáveis para os mais vários domínios que o conceito engloba. Reconhece-se, também, que para avançar com esta tarefa, novas variáveis têm que ser disponibilizadas a outras escalas: refere-se, por exemplo, a fraca diversidade de informação ao nível da NUT III, uma vez que tradicionalmente a “escala de trabalho” da política de coesão foi a NUT II. Além disto, é notória a hegemonia dos indicadores económicos face aos ambientais, sociais e territoriais. Vários investigadores alertam para o facto desta falta de informação poder levar à construção de índices que enfoquem excessivamente na coesão económica e não na coesão territorial.

Esta escassez de informação, em conjunto com a falta de uma definição do conceito universalmente aceite, acarreta alguns problemas, sendo os principais a dificuldade em trabalhar a coesão territorial de uma forma analítica e a criação de confusões na definição de políticas para alcançar um território mais coeso, visto não existir um modelo desejável de se alcançar. Por tudo isto, a medição da coesão territorial é um sério problema à sua operacionalização e será certamente uma das prioridades na investigação e discussão do conceito.

F) Articulação Urbano-Rural

O enfoque nas áreas rurais surge no seguimento do policentrismo e da valorização da diversidade territorial. Tem-se vindo a alterar a perspectiva sobre os territórios rurais, reconhecendo-se actualmente que também estas áreas possuem um

capital territorial diversificado que importa valorizar, ao mesmo tempo que se defende o acesso equitativo da população aos serviços e equipamentos de interesse geral. Assim como se defende a igualdade de oportunidade entre países, essa preocupação estende-se a escalas menores.

No presente, algumas áreas rurais chegam mesmo a ter uma relação simbiótica com as áreas urbanas mais próximas. As fronteiras físicas e funcionais estão cada vez mais esbatidas, enquanto as interdependências se intensificam e tornam mais complexas, existindo fortes fluxos de pessoas, bens, informação, conhecimento e até estilos de vida. A integração dos espaços rurais nos urbanos é tão grande em certos casos que já se reconhece que ambos têm de ser planeados como duas faces da mesma moeda. O projecto ESPON 1.1.2 “Urban-Rural relations in Europe” (2000-2006) apresenta um quadro que demonstra a grande variedade de temas no que toca à articulação destes dois espaços.

Tabela nº 1 – Grandes áreas de articulação entre espaço urbano e rural

Population and migration	<ul style="list-style-type: none"> • improving preferences for urban living • protecting greenfield sites from development • encouraging the use of brownfield sites • tackling the isolation of less mobile rural residents
Education and training	<ul style="list-style-type: none"> • improving education standards in urban areas • improving access to education and training in rural areas • combining provision and use of buildings for educational and other services in rural areas
Recreation, tourism and cultural activities	<ul style="list-style-type: none"> • promoting joint marketing for main attractions • providing more sustainable transport services and facilities (for public transport, walking and cycling) between main attractions • promoting more sustainable tourism and recreation routes, not only for visitors but also for local residents
Food, water and other natural resources	<ul style="list-style-type: none"> • promoting self-sufficiency in the use of resources within the region and with near neighbours • promoting local markets for local produce to reduce food miles • promoting water efficiency in homes and businesses
Waste and pollution	<ul style="list-style-type: none"> • promoting waste minimisation and recycling as ways of reducing the demands for waste disposal
Shopping and commerce	<ul style="list-style-type: none"> • maintaining and enhancing the position of city-centre shopping areas • reducing the dependence on the car for out-of-town shopping • maintaining rural shops and commercial services
Work	<ul style="list-style-type: none"> • addressing the demand for new housing in accessible rural areas generated by new urban employment growth • introducing green travel plans for businesses • promoting sustainable transport routes for walking and cycling to work

Fonte: ESPON, 2000-2006

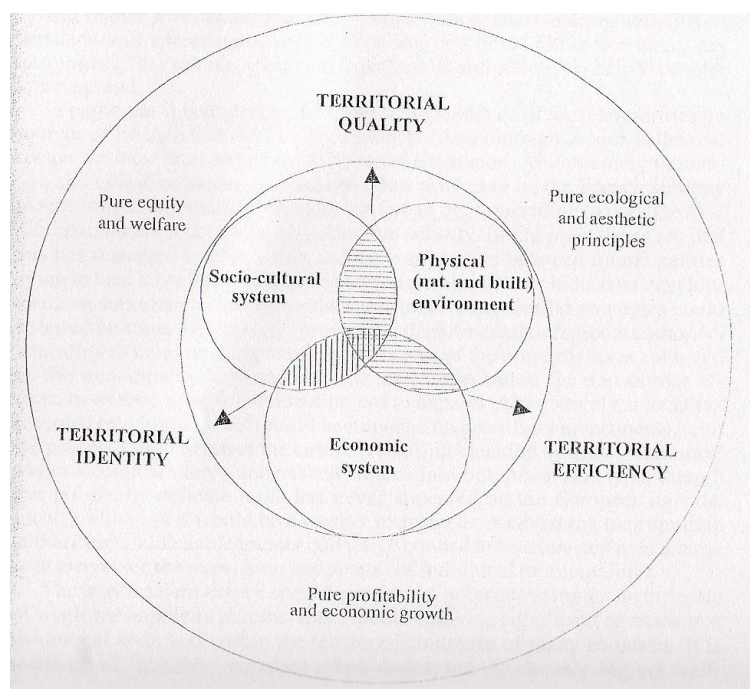
E) Escala

Por fim, temos a questão da escala. Aqui, a pergunta é “Qual a escala de acção mais adequada para se alcançar um território mais coeso”? Também esta pergunta não

tem uma resposta consensual. A nível europeu está implícito que a escala a utilizar será a da NUT II, seguindo a tradição da política de Coesão. De facto, é bastante provável que uma eventual operacionalização do conceito passe por esta escala. No entanto, há que referir que os objectivos da coesão territorial manifestam-se às mais variadas escalas: a um nível europeu através do esbatimento das diferenças de desenvolvimento entre os países, a nível nacional entre as diferentes regiões, a nível intra-regional entre os municípios, e mesmo dentro dos municípios entre áreas urbanas e rurais. Estes exemplos dizem apenas respeito a entidades com fronteiras administrativas rígidas mas ainda é possível operacionalizar os conceitos da coesão territorial ao nível de redes de cooperação territorial e redes temáticas (transportes, equipamentos, áreas protegidas) e outras entidades de dimensão variável.

Os pontos apresentados representam a grande variedade de questões que o conceito de Coesão Territorial tem vindo a abordar ao longo dos últimos anos. No entanto, ainda hoje não existe uma clara definição do que é um território coeso nem como se alcança. Alguns autores procuram sistematizar as recomendações que têm emanado do processo de discussão numa tentativa de operacionalizar o conceito. Neste âmbito, destacamos Roberto Camagni, que estabelece no seu artigo “The rationale for territorial cohesion: issues and possible policy strategies” (2006) que o conceito de coesão territorial, para adicionar novidades em relação à coesão económica e social, tem que integrar os desafios da sustentabilidade. Tendo em conta este aspecto, o autor afirma que, de certa forma, a coesão territorial pode ser vista como a dimensão territorial da sustentabilidade. Identifica assim três componentes que formam o conceito: qualidade territorial (qualidade de vida e do ambiente, acesso similar a serviços de interesse geral e ao conhecimento, rendimentos comparáveis), identidade territorial (potenciar o capital social, desenvolvimento de uma visão conjunta para o futuro, salvaguardar especificidades, fortalecer vocações produtivas e as vantagens competitivas de cada território) e eficiência territorial (eficiência na utilização de recursos, competitividade e atractibilidade do sector económico, boas condições de acessibilidade interna e externa).

Figura nº 1 – As três componentes da Coesão Territorial



Fonte: Camagni, 2006

A co-evolução destes três sistemas permitirá assim a construção de um território mais coeso.

Outra forma de deduzir o que pode significar a coesão territorial é definir o que não a constitui. Um estudo do Comité das Regiões (2002) procura responder à pergunta do porquê existe uma coesão territorial insuficiente e apresenta algumas respostas:

- Ausência de cidades de grandes dimensões nas áreas periféricas: que variam entre os 250.000 e os 750.000 habitantes e não conseguem polarizar o espaço envolvente de maneira a inseri-lo tão eficazmente na economia europeia.
- Estratégias de desenvolvimento regionais insuficientes: nos países menos desenvolvidos existe a necessidade de concentração dos esforços num número muito limitado de cidades o que prejudica o desenvolvimento de todo o território. Além disso, consideram a existência de uma autoridade formal ao nível da NUT II como um pré-requisito para um desenvolvimento regional eficiente.
- Falta de boas práticas de governação a nível regional: que advém de um não reconhecimento das mais-valias de uma escala intermédia de governação (neste caso o nível regional). Isto acontece devido à inexistência de estruturas para um

governo regional, onde esta escala acaba por apenas aplicar as políticas decididas a nível central.

- O desenvolvimento de regiões mais carenciadas não pode ser gerido através do “capital territorial”: este ponto remete para a importância das agências regionais de desenvolvimento.
- Insuficientes medidas de “desencorajamento à concentração”: comprometendo um modelo policêntrico. Uma vez que as cidades seguem a lei da física de “matéria atrai matéria”, o estudo alerta para a necessidade de criação de medidas que evitem essa excessiva concentração.

Muitas destas respostas remetem para a realidade portuguesa e a sua falta de tradição no que toca à política regional, que será abordada mais à frente.

Concluindo, embora ainda não exista uma definição consensual, nesta fase inicial é já possível afirmar (através das ideias defendidas nos vários documentos europeus) que a Coesão Territorial complementa a coesão económica e social ao conferir uma dimensão territorial a um dos objectivos fundamentais da União Europeia: competitividade e desenvolvimento sustentável. Tendo como pano de fundo o Tratado de Lisboa (com o objectivo de transformar a UE o território mais competitivo até 2010), o desafio principal para fortalecer a Coesão Territorial passa por fortalecer o capital territorial e as potencialidades de todas as regiões europeias, promovendo também a integração dos territórios, através da promoção de sinergias transeuropeias e clusters de inovação com actividades competitivas. Em termos práticos, Coesão Territorial implica um maior enfoque das políticas nacionais e regionais em melhor explorar as potencialidades regionais e capital territorial (aproveitando a diversidade cultural e territorial europeia), um melhor posicionamento das regiões europeias (através do fortalecimento do seu “perfil” e da cooperação transeuropeia facilitando a sua conectividade e integração europeia), e promovendo a coerência das políticas europeias com impacto territorial, quer horizontalmente quer verticalmente, para que possam contribuir para o desenvolvimento sustentável à escala nacional e regional.

Andreas Faludi (2009:24) arrisca também uma possível definição: “Territorial cohesion refers to a situation whereby policies to reduce disparities, enhance competitiveness and promote sustainability acquire added value by forming coherent packages, taking account of where they take effect, the specific opportunities and

constraints there, now and in the future. Territorial cohesion policy refers to measures promoting good territorial governance with the aim of achieving coherence as described”.

Como síntese dos vários documentos, é apresentado um estudo elaborado pelo “Netherlands Environmental Assessment Agency” (2009), que identifica cinco dimensões distintas da Coesão Territorial.

1. Coesão Territorial e a convergência socio-económica: representa uma forma de diminuir as disparidades socio-económicas entre as regiões europeias, num sentido mais lato (por exemplo Centro vs. Periferia), mas também a um nível intra-nacional. O princípio fundamental é que todos os cidadãos europeus têm o direito, independentemente do local onde residem, a trabalho, a um rendimento razoável e a acesso a serviços locais. As regiões não podem ser penalizadas pela sua localização geográfica.

2. Coesão Territorial e a competitividade económica: pode constituir-se como um importante instrumento na construção de uma economia europeia mais forte face à competição global. Esta perspectiva assume que cada região pode e deve aproveitar o seu capital territorial para alcançar um maior desenvolvimento económico e uma melhor qualidade de vida. O papel da União Europeia passa por concentrar o investimento nas áreas com maior potencial para contribuírem para a competitividade, em geral, e para os objectivos da estratégia de Lisboa, em particular.

3. A Coesão Territorial como potenciadora do mundo rural: pode ser um meio para alcançar um desenvolvimento rural equilibrado e sustentado. Apesar de alguns desafios comuns (reforma da PAC, alterações climáticas e liberalização dos mercados globais), existe uma grande diversidade de capital territorial nas áreas rurais europeias. Esta diversidade leva a que as mesmas políticas tenham impactos diferenciados consoante as especificidades da área rural em questão. No âmbito da Coesão Territorial é possível uma “personalização” das políticas para que estas tenham em conta as realidades territoriais e sejam implementadas com um maior grau de sucesso. A parceria Urbano-Rural é também um tema aprofundado no âmbito do conceito.

4. Coesão Territorial e o planeamento territorial: a promoção de um território equilibrado, a protecção de recursos naturais/patrimoniais, o controlo da dispersão

urbana e a coordenação de políticas sectoriais são objectivos presentes nos vários sistemas de planeamento dos diversos países europeus. Estes temas têm também reflexo no conceito de Coesão Territorial e são sua parte integrante.

5. Coesão Territorial e a coordenação de políticas: as políticas europeias são sectoriais na sua elaboração, adopção e implementação. Uma vez que estes planos são pensados individualmente, é possível a existência tanto de complementaridades como de contradições na altura de aplicar no território. Ao estudar a articulação destas políticas é possível descobrir os potenciais conflitos e sinergias, obtendo uma coesão das políticas e, consequentemente, uma Coesão Territorial.

I.2 Evolução do conceito

O conceito de Coesão Territorial tem raízes espalhadas por vários campos de estudo e é possível encontrar influências de diferentes metodologias aplicadas nos sistemas de ordenamento de membros da União Europeia, mais notoriamente da França e da Alemanha (Faludi, 2003).

No entanto, a primeira referência oficial surge aquando do Tratado de Amesterdão (assinado a 2 de Outubro de 1997, entrando em vigor no dia 1 de Maio de 1999), no artigo 7º-D, onde refere que:

“atendendo à posição que os serviços de interesse económico geral ocupam no conjunto dos valores comuns da União e ao papel que desempenham na promoção da coesão social e territorial, a Comunidade e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respectivas competências e dentro no âmbito de aplicação do presente Tratado, zelarão por que esses serviços funcionem com base em princípios e em condições que lhes permitam cumprir as suas missões”.

O conceito é aqui referido num âmbito ainda muito reduzido. Mas já nesta fase inicial é feita a associação da coesão territorial com a manutenção de serviços essenciais para qualquer comunidade, mesmo em condições onde o seu funcionamento não é rentável, continuando este tema a ser de extrema importância no actual processo de debate.

Em Maio de 1999, na cidade de Potsdam (Alemanha) é formalmente adoptado o EDEC (Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário) pelos ministros

responsáveis pelo ordenamento do território, marcando um ponto alto da cooperação europeia nesta área. Embora a União Europeia não tenha competências no planeamento e ordenamento do território (o EDEC tem carácter indicativo), representa a formulação inédita de uma estratégia comum para o espaço europeu. É o ponto inicial da discussão actual em torno da Coesão Territorial: muito do que é hoje defendido encontra um reflexo no EDEC, sendo que a operacionalização do conceito passará, sem dúvida, por linhas de acção já aí defendidas.

O ponto de partida do EDEC assenta na constatação de que o crescimento e a convergência económica são insuficientes para atingir os objectivos europeus de coesão económica e social, sendo portanto necessária uma actuação concertada em matéria de desenvolvimento territorial, de maneira a reduzir os desequilíbrios espaciais que marcam o território europeu. É dada uma grande atenção aos impactos territoriais que as políticas europeias podem provocar, encarando o território como uma nova dimensão destas políticas.

A estratégia proposta pelo EDEC propõe três grandes objectivos:

➤ **Desenvolvimento espacial policêntrico e nova relação cidade/campo:**

Como forma de combater a excessiva concentração no “pentágono” é proposto um modelo territorial policêntrico, caracterizado por um sistema urbano relativamente descentralizado e valorizador do potencial de cada região, para contrariar assim as disparidades existentes. Entre os objectivos preconizados nesta primeira frente de acção incluem-se: o reforço do papel estratégico das regiões metropolitanas; a melhoria da base económica baseando-se nas potencialidades específicas do território; uma implantação de actividades inovadoras e o desenvolvimento de actividades ligadas às novas tecnologias da informação; o intercâmbio de experiências sobre temáticas orientadas permitindo que os territórios rurais explorem o melhor possível o seu potencial de desenvolvimento.

➤ **Acesso equivalente às infraestruturas e ao saber**

O EDEC defende que a futura extensão das redes transeuropeias deveria conformar-se ao conceito de desenvolvimento policêntrico. Deverá ser assegurado prioritariamente o serviço das zonas económicas de integração mundial uma vez designadas, conceder uma grande atenção às regiões com desvantagens geográficas bem como às ligações secundárias internas às regiões. Além disso, todas as regiões devem

poder beneficiar de um acesso equilibrado aos nós intercontinentais (portos e aeroportos). Constatase que, de facto, o acesso ao saber e às infra-estruturas é primordial numa sociedade baseada no conhecimento. Como tal, a elevação do nível de educação e de formação da população nas regiões com dificuldades, nomeadamente mediante a difusão das novas tecnologias da informação, contribuirá para lutar contra os desequilíbrios observados. São também defendidas medidas de acção na área dos transportes e da mobilidade sustentável como forma de combate à poluição e ao congestionamento das cidades europeias.

➤ **Gestão prudente da natureza e do património cultural**

O EDEC defende que o respeito e valorização da natureza e da cultura constituem um factor económico não negligenciável para o desenvolvimento regional, visto que a riqueza do património e das paisagens culturais da Europa é a expressão da sua identidade e diversidade territorial. Deve-se, então, incluir a gestão dos sítios classificados e protegidos (como a rede “Natura 2000”) em estratégias de ordenamento do território, defendendo que o desenvolvimento espacial está em condições de desempenhar um papel motor a favor da manutenção e da utilização sustentável da biodiversidade à escala local e regional. Algumas das medidas propostas incluem a definição de estratégias integradas de preservação e de reabilitação das paisagens e do património e a sensibilização do público para a contribuição das políticas de ordenamento do território para a defesa da herança das gerações futuras.

Embora os resultados do EDEC tenham sido escassos (sendo os mais significativos alcançados através de iniciativas comunitárias como o programa INTERREG e a criação do ESPON), este documento abriu caminho para a Coesão Territorial. Como afirma Janin Rivolin (2005:19): “... ESDP has paved the way for an institutional recognition of the territorial dimension of cohesion”. De facto, o EDEC foi considerado uma valiosa base para a continuação da colaboração europeia no campo da política espacial, visto ser suficientemente flexível para se adaptar às circunstâncias actuais, provando assim o seu valor estratégico. As várias instituições europeias começaram então a prestar atenção a este conceito emergente, que tinha um tom semelhante ao que era defendido pelo EDEC, sendo aceite e eventualmente “promovido” a objectivo da UE no novo tratado de constituição.

Após o EDEC, a discussão em torno de uma política territorial europeia arrefece, resultado de um maior enfoque nas questões da competitividade económica da União Europeia, resultando na adopção da Estratégia de Lisboa. No entanto, o “pensamento territorial” manteve-se sempre na agenda europeia, devido à acção do ESPON mas também aos novos desafios criados pela globalização e o alargamento a leste da U.E. O conflito entre dois dos principais objectivos da União (competitividade e coesão) começa a ser evidente. A discussão sobre o policentrismo é retomada, invocando o que era preconizado no EDEC.

O conceito de coesão territorial continuou a ganhar enfoque, como já foi referido muito devido ao impulso dado pelo EDEC. O Segundo (2001) e o Terceiro (2004) Relatório sobre a Coesão Económica e Social, por exemplo, incluem reflexões sobre coesão territorial e as ideias que são defendidas pelo conceito surgem regularmente em vários documentos da União Europeia (como o Livro Branco sobre a Governança, em 2001). No entanto, foi a inclusão do conceito no Tratado que estabelece uma constituição para a Europa que definitivamente relançou o debate, que ainda hoje decorre, e que culminou no lançamento do Livro Verde sobre a coesão territorial (Outubro de 2008).

Em 2004, no próprio ano em que é lançada a nova constituição, a presidência holandesa divulga um documento provisório de preparação para uma conferência na cidade de Roterdão, onde refere que as definições em ambos os relatórios sobre a coesão são algo vagas, sendo necessário procurar consensos no que toca à implementação e operacionalização do conceito.

O objectivo da conferência de Roterdão (realizada em Novembro de 2004) era o de elaborar o conceito da Coesão Territorial, enquadrando-a com os objectivos de crescimento económico e sustentável (preconizados pelas estratégias de Lisboa e Gotemburgo) e adoptar uma agenda para os próximos 2-3 anos, com vista a criar uma metodologia coerente para uma componente espacial nas políticas europeias, melhorando a sua eficácia e eficiência. A mensagem-chave dos vários ministros foi a de que a União Europeia deveria explorar melhor a sua impressionante diversidade territorial como um potencial para o seu desenvolvimento, ou seja, encarar a diversidade como um potencial (precisamente a mensagem que o Livro Verde transmite 4 anos depois). Foi também defendido que a governação territorial não implica a criação de uma nova política, mas que a dimensão territorial deveria estar presente nas políticas

européias. Durante a conferência vários ministros demonstraram como o seu capital territorial não poderia ser separado do contexto europeu em que o seu país se insere. Embora Roterdão não tivesse levado aos consensos pretendidos, os ministros concordaram na necessidade de, até 2007, focarem-se na coesão territorial com a intenção de apoiar a Estratégia de Lisboa no que toca à melhor exploração dos potenciais europeus.

E, de facto, em 2007 na cidade de Leipzig (Alemanha) é adoptada a Agenda Territorial, marcando mais um ponto alto na cooperação espacial europeia. O objectivo principal deste documento é inequívoco: “Tarefa futura: reforço da Coesão Territorial”. No geral, a Agenda Territorial subscreve as ideias defendidas anteriormente, actualizando os temas de acordo com os desafios recentes da União Europeia, bem como o novo enquadramento político, nomeadamente a nova constituição e as estratégias de Lisboa e Gotemburgo. Trata-se portanto de mais um importante contributo na tentativa de clarificar o conceito, podendo afirmar-se que consegue transmitir o essencial da questão no terceiro parágrafo ao dizer: “Com a Agenda Territorial” ajudaremos – em termos de solidariedade territorial – a assegurar melhores condições de vida e qualidade de vida com oportunidades iguais, orientadas para as potencialidades regionais e locais, independentemente do local onde as pessoas vivem – quer seja no centro da Europa, quer seja na periferia”.

O texto da Agenda Territorial remete para três áreas que desde sempre têm acompanhado a discussão em torno da Coesão Territorial: policentrismo, impactos espaciais das políticas europeias e sustentabilidade ambiental. Estas preocupações já vinham expressas no EDEC e, de facto, é afirmado que a Agenda Territorial assenta sobre os mesmos três objectivos principais do documento (que permanecem válidos), apoiando-se igualmente nos “Princípios Orientadores para o Desenvolvimento Territorial Sustentável do Continente Europeu” (adoptado em Setembro de 2000 na cidade de Hanover durante a 12ª conferência europeia dos ministros responsáveis pelo ordenamento do território).

A Agenda Territorial defende seis prioridades territoriais para o desenvolvimento da União Europeia, sendo elas:

- **Reforçar o desenvolvimento policêntrico e a inovação através do estabelecimento de redes de regiões metropolitanas e de cidades:** o modelo policêntrico preconizado desenvolve-se essencialmente em duas escalas. A primeira diz respeito à ligação em rede das áreas metropolitanas europeias como factor essencial para que estas possam beneficiar da competição mundial para o seu próprio desenvolvimento; a segunda diz respeito aos centros urbanos regionais (as cidades médias) como sendo nós de ligação fundamentais entre as grandes áreas urbanas e as áreas rurais e periféricas, recomendando mais uma vez a constituição de redes (nacionais e transnacionais) entre estas cidades.
- **Novas formas de parcerias e governança territorial entre áreas urbanas e rurais:** a contratualização entre actores públicos e privados em torno de estratégias comuns e a necessidade de “benchmarking” são os principais temas defendidos nesta segunda linha estratégica.
- **Promoção de clusters regionais de concorrência e inovação na Europa:** os clusters de actividades inovadoras são considerados uma das melhores formas para a criação de novas zonas de integração económica mundial para além do “pentágono”, estando ao mesmo tempo relacionados com o modelo policêntrico e de cooperação territorial subjacente a todo o discurso contido neste documento.
- **Reforço e alargamento das redes transeuropeias:** para garantir a mobilidade e acessibilidade num território europeu policêntrico (valorizando simultaneamente o ambiente urbano) aposta-se em infraestruturas de transporte multimodais e, quando viável, em redes aeroportuárias regionais. Também é dado ênfase às tecnologias de informação e comunicação como forma de manter em funcionamento serviços de interesse geral (especialmente nas áreas da saúde e educação) e de promover o trabalho descentralizado.
- **Gestão transeuropeia dos riscos incluindo dos impactos das alterações climáticas:** defende-se novamente a cooperação europeia como a melhor forma de combater os riscos e desafios ambientais que a Europa enfrenta, com especial ênfase para as emissões de gases com efeito de estufa e a gestão das zonas costeiras.

- **Reforço das estruturas ecológicas e dos recursos culturais como mais-valia para o desenvolvimento:** encara-se a protecção de paisagens protegidas e de património classificado não só como um potencial de desenvolvimento, mas também como forma de preservar a identidade dos territórios. No geral pretende-se conciliar desenvolvimento económico com a sustentabilidade ambiental, social e cultural.

Embora se defenda, em grande parte, as mesmas ideias (mas num outro contexto), é de salientar que a Agenda Territorial preconiza uma maior aproximação às instituições europeias sob a forma de um reforço de iniciativas como o INTERREG e o ESPON, mas também através de um processo de diálogo contínuo entre os estados-membros da União Europeia (incluindo as autarquias regionais e locais) e a Comissão Europeia sobre questões estratégicas de desenvolvimento territorial. Este facto pode representar um sinal de como alguns aspectos da gestão territorial poderão entrar na lista de competências da União Europeia sob o estandarte da Coesão Territorial.

I.3. O Livro Verde sobre a Coesão Territorial Europeia

I.3.1 Questões Centrais

Durante esta última década vimos as questões territoriais ganhar relevância crescente na agenda europeia, se bem que a um nível informal, com a Comissão Europeia a desempenhar o papel de “espectador atento”. Contudo, o forte processo de cooperação estabelecido entre os vários países (através dos respectivos ministros do ordenamento do território) levou à inclusão do conceito no tratado para uma Constituição Europeia, ao mesmo tempo pressionando a União Europeia a tomar uma posição sobre o tema. Com a Agenda Territorial é proposto o lançamento de um Livro Verde e, no dia 6 de Outubro de 2008, a Comissão Europeia corresponde ao pedido através da elaboração do “Livro Verde sobre a Coesão Territorial Europeia: Tirar Partido da Diversidade Territorial”.

Tratando-se de um livro verde (documento publicado pela Comissão Europeia destinado a promover uma reflexão e a lançar um processo de consulta a nível europeu sobre um assunto específico), não apresenta uma definição definitiva do conceito de Coesão Territorial, sendo o seu objectivo central fornecer as linhas de orientação para um debate sobre as principais ideias em jogo. No entanto, as consultas suscitadas por

um Livro Verde podem, subsequentemente, dar origem à publicação de um Livro Branco, de modo a traduzir os resultados da reflexão em medidas concretas de acção comunitária, uma ideia que começa a ganhar força através das recomendações de parte dos participantes neste processo de debate, sendo considerado como o caminho mais lógico a tomar para o fortalecimento da cooperação territorial europeia.

O Livro Verde apresenta o tema da Coesão Territorial da seguinte maneira:

“Da tundra gelada do círculo polar Ártico à floresta tropical da Guiana, dos Alpes às ilhas gregas, das cosmopolitas Londres e Paris às pequenas cidades e vilas seculares, a UE abriga uma diversidade territorial extraordinariamente rica.

A coesão territorial procura alcançar o desenvolvimento harmonioso de todos estes territórios e facultar aos seus habitantes a possibilidade de tirar o melhor partido das características de cada um deles. Nessa medida, a coesão territorial é um factor de conversão da diferença em vantagem, contribuindo, assim, para o desenvolvimento sustentável de toda a UE”. (CEC, 2008:3)

Esta introdução do tema é manifestamente vaga, mantendo-se esta característica em todo o documento, o que não é de estranhar, e possivelmente até recomendável tendo em conta o seu carácter exploratório. O âmbito alargado dado ao conceito está bem patente logo na primeira página do Livro Verde, onde é feita referência a vários temas de diversas áreas, constituindo assim o que se pode considerar como um “Léxico da Coesão Territorial”, apresentado no seguinte quadro:

Tabela nº 2 - O léxico da Coesão Territorial

▪ Perspectiva Territorial	▪ Educação	▪ Globalização
▪ Desenvolvimento Sustentável	▪ Saúde	▪ Desenvolvimento Territorial
▪ Coordenação	▪ Energia	▪ Desafios comuns
Política/Cooperação		
▪ Cidades sustentáveis e globalmente competitivas	▪ Capital Territorial	▪ Massa crítica
▪ Exclusão Social	▪ Vencer as barreiras administrativas	▪ Valor acrescentado em actividades conjuntas
▪ Complementaridades/sinergias	▪ Regiões com “condicionantes geográficas”	▪ Problemas transversais – Abordagem integrada

Fonte: Livro Verde sobre a Coesão Territorial Europeia

Ao abordar um grande leque de temas, parece haver a vontade de colocar o conceito de Coesão Territorial como o elemento de charneira das políticas europeias. O

próprio Livro Verde aponta nesta direcção, ao afirmar que “o conceito de coesão territorial permite interligar eficácia económica, coesão social e equilíbrio ecológico, fazendo do desenvolvimento sustentável o pilar da elaboração de políticas”. Esta posição de charneira é um aspecto que não surge com o lançamento do Livro Verde. Teve antecedentes na cooperação territorial europeia da última década e um grande impulso com o lançamento da Estratégia de Lisboa e da Estratégia de Desenvolvimento Sustentável da União Europeia (estratégia de Gotemburgo), conseguindo manter o conceito actualizado e enquadrado nos principais temas da agenda europeia. Este posicionamento da Coesão Territorial entre a competitividade económica e o desenvolvimento sustentável é ainda hoje considerado como um tópico importante que afectará uma eventual operacionalização do conceito.

A Coesão Territorial assume-se, assim, como um conceito com uma forte componente prática, procurando optimizar a diversidade territorial europeia como uma importante vantagem comparativa num clima económico global altamente competitivo, destacando ainda o papel relevante que as políticas públicas podem desempenhar para que os territórios usem todo o seu potencial para o seu proveito.

Apesar do papel de destaque que se lhe preconiza, o próprio Livro Verde reconhece que “a procura da Coesão Territorial beneficiaria de uma clarificação das múltiplas temáticas que suscita”. Espera-se, portanto, que o processo de debate lançado leve a um maior esclarecimento das questões não só relacionadas com a sua definição, mas também com a sua eventual operacionalização e a forma como pode aprofundar a cooperação territorial europeia. No entanto, o Livro Verde abre três frentes de acção para a criação de um território europeu mais coeso.

Como forma de enquadramento das frentes de acção, o Livro Verde faz uma breve caracterização do território europeu. É referida a existência de uma rede urbana relativamente densa (composta por 5.000 cidades e 1.000 grandes metrópoles) mas com poucas cidades de grandes dimensões no contexto global (apenas 7% da população vive em cidades com mais de 5 milhões de habitantes e apenas 5 cidades da União Europeia se incluem nas 100 maiores metrópoles do mundo). Contudo, estas características da rede urbana contribuem para uma maior qualidade de vida dos cidadãos e um melhor acesso aos serviços prestados nas cidades, além de uma maior eficiência e sustentabilidade urbana. Já a distribuição das actividades económicas segue um padrão muito mais concentrado, com uma clara dominância do “Pentágono Europeu”, o que

levanta a questão por trás do Livro Verde: estará a Europa a aproveitar todo o seu potencial de desenvolvimento? Uma pergunta (quase) retórica, pois é óbvio, através da leitura do documento, que não se está a aproveitar todo o potencial e que a Coesão Territorial pode ser um caminho para colmatar esta falha.

A partir desta caracterização emergem as três frentes de acção, já apelidadas de “os três c”: Concentration, Connection e Cooperation (concentração, conexão e cooperação). Estas frentes de acção reflectem o que é defendido no Relatório do Banco Mundial de 2009, que estabelece as suas próprias frentes de acção apelidadas de “os três d” (Density, Distance e Division).

- **Concentração: ultrapassar as diferenças de densidade** – Os benefícios da concentração e das economias de escala são referidos, quando certos serviços e actividades económicas se estruturam em clusters. No entanto, os fenómenos de concentração podem também levar a externalidades negativas e deseconomias de escala, como por exemplo poluição e exclusão social, que devem ser geridas. Defende-se então que as “regiões intermédias”, com uma rede urbana constituída essencialmente por cidades de menor dimensão, devem ser encorajadas a estruturarem-se em redes, de maneira a coordenarem e desenvolverem as suas potencialidades. Referência ainda para o importante papel que as cidades médias desempenham na prestação de serviços às áreas rurais na sua envolvente, assegurando deste modo a viabilidade económica das áreas rurais, evitando o seu despovoamento, garantindo a atractividade e qualidade de vida destes territórios. O desafio-chave passa então por manter o equilíbrio e a sustentabilidade do desenvolvimento territorial da União Europeia como um todo, reforçando a competitividade económica e capacidade de crescimento, respeitando ao mesmo tempo a preservação dos recursos naturais e os princípios da coesão social.
- **Interligar Territórios: eliminar as distâncias** – as questões da intermodalidade dos transportes e acesso aos serviços de saúde, educação e tecnologias de informação e comunicação são valorizadas, apelando também a uma maior ligação entre as estruturas empresariais e as unidades de investigação científica. Outros temas abordados envolvem a actual situação das redes de transportes e de energia da Europa.
- **Cooperação: eliminar divisões** – esta frente de acção assume-se como transversal em relação às outras duas, uma vez que é referido que a solução para

os problemas de concentração e interligação só é possível através de um forte processo de cooperação a todos os níveis e escalas. São referidas algumas das áreas onde a cooperação desempenha um papel vital, como por exemplo as alterações climáticas, o combate às cheias, a protecção da biodiversidade e o combate às externalidades ambientais negativas causadas por um grande fluxo de migrações pendulares nas principais cidades europeias. Também presente está a perspectiva de que as parcerias público-privadas são essenciais para a criação de medidas inovadoras que levem a um maior desenvolvimento. Por fim, referência para as iniciativas do INTERREG e para alguns temas que têm de começar a ser equacionados numa escala transfronteiriça (nomeadamente o desenvolvimento económico, acesso a equipamentos de saúde e educação, gestão de resíduos e qualidade ambiental).

Para além destas três frentes de acção, são destacadas as regiões com características geográficas específicas, a saber, as regiões montanhosas, os territórios insulares (que constituem seis das sete regiões ultraperiféricas) e as regiões de fraca densidade populacional, procedendo-se a uma breve descrição dos desafios que enfrentam. Embora não inseridas nesta categoria, são também mencionadas as especificidades das zonas costeiras.

Após a apresentação dos principais desafios que a Coesão Territorial pretende dar resposta, é elaborado um enquadramento das várias políticas sectoriais europeias e a sua relevância para as questões relacionadas com o conceito, referindo que enquanto a aplicação dos fundos estruturais tem tido um impacto muito mais directo no território, outras políticas (como a política agrícola comum, a política energética e a estratégia europeia para o emprego) não revelam impactos tão claros, o que implicitamente remete para uma maior necessidade de prever e acautelar os eventuais impactos, reservando para o conceito de Coesão Territorial o importante papel de articulador de todas estas políticas. Referência ainda para todo o processo de debate a nível europeu que precedeu a publicação do Livro Verde (já referido no ponto anterior da presente dissertação).

A finalizar, o Livro Verde lança as questões para debate, que abrangem os principais aspectos apontados no documento: definição, escala e âmbito da acção territorial, melhor cooperação, melhor coordenação, novas parcerias territoriais e aumentando a compreensão da Coesão Territorial.

I.3.2. Reacções ao Livro Verde

O debate lançado pelo Livro Verde decorreu entre Outubro de 2008 e Fevereiro de 2009 e ficou caracterizado pela grande afluência de contributos dos mais variados sectores: entre as participações de governos, instituições europeias, autoridades regionais e locais, universidades e organizações da sociedade civil contabilizaram-se 388 contributos para um debate sobre a Coesão Territorial Europeia. O elevado número atesta a relevância que o tema tem na actual agenda europeia e parece ser uma garantia para a sua continuidade nestas condições.

A diversidade de opiniões aparenta ser tão alargada como a própria diversidade territorial europeia; no entanto, é possível retirar alguns ponto-chave que marcam as linhas de pensamento comum extraídas do processo de debate. No geral, a iniciativa do Livro Verde foi bem recebida por todos os participantes e entendida como um importante passo em frente nas matérias de cooperação territorial europeia. Já a definição do conceito provou continuar a ser um dos principais obstáculos a ultrapassar. Em relação a este aspecto existem duas opiniões diferentes: os que consideram que uma definição inequívoca do conceito é um elemento crucial para a continuidade do processo e os que entendem que uma única e universal definição do conceito é contrária à diversidade territorial defendida pelo próprio Livro Verde. No entanto, é possível apontar alguns princípios básicos e ideias-chave que todos os participantes concordam.

A ideia base do Livro Verde (assegurar o desenvolvimento harmonioso dos territórios, transformando a diversidade territorial num trunfo para o desenvolvimento sustentável de toda a Europa) gerou um consenso entre os participantes, assim como o papel de complementaridade que o conceito pode desempenhar em relação à coesão económica e social. Outros temas consensuais passam pelo dever de assegurar que os cidadãos usufruam o mais possível as potencialidades do território onde habitam, a importância do conceito através do ênfase na componente de solidariedade territorial da União Europeia (uma das suas bases de existência e funcionamento) e a ligação do conceito com o modelo social europeu. Quanto à eventual operacionalização do conceito como política europeia, há um consenso em torno de seis aspectos: o seu papel na coordenação de políticas, na cooperação territorial, na governação e numa maior avaliação dos impactos territoriais das políticas sectoriais, destacando-se ainda a necessidade de uma maior flexibilidade das fronteiras administrativas e da necessidade

de novos e melhores indicadores que reflectam a realidade de um território nos seus vários domínios (sendo apenas o PIB claramente insuficiente).

A diversidade de opiniões expostas durante o processo de debate do Livro Verde representa bem o âmbito alargado do conceito, o que é salutar. Contudo, apesar de ter sido estabelecido um consenso em relação à “base de trabalho” da Coesão Territorial, várias organizações de diferentes sectores e escalas territoriais adicionam ao debate algumas visões específicas da sua área de actuação que enriquecem a compreensão do conceito e sugerem pistas para o futuro. Devido à diversidade de opiniões será dado enfoque às participações de sectores e escalas considerados mais relevantes no âmbito do conceito, incluindo opiniões de entidades internacionais e nacionais relevantes para o avançar da teoria e para a sua eventual operacionalização.

A) A escala Urbana (EUROCITIES)

Na sua contribuição, esta associação alerta para o facto de que a Coesão Territorial não significa homogeneização do território nem o atenuar das desvantagens geográficas. Passa, isso sim, por retirar mais-valias do capital e diversidade territoriais para alcançar um desenvolvimento sustentável, o que só pode ser conseguido através de um diálogo contínuo entre todos os actores com expressão no território. Como forma de promover este processo de diálogo, a EUROCITIES coloca as cidades como o elemento central das políticas a desenvolver, argumentando que estas representam a forma de desenvolvimento mais sustentável da Europa moderna, reconhecendo, no entanto, as externalidades negativas que advêm dos fenómenos de concentração urbana, que requerem uma gestão cuidadosa.

Defende-se, então, um modelo de desenvolvimento policêntrico que potencie o papel desempenhado pelas cidades como motores da economia regional e nacional, assegurando que os benefícios da concentração chegam ao maior número possível de cidadãos, atenuando as externalidades negativas seguindo os caminhos de sustentabilidade urbana preconizados em Leipzig (Carta sobre Cidades Europeias Sustentáveis) e na Agenda Territorial.

Na área da cooperação, as cidades devem também ocupar um lugar central, constituindo a base onde assenta a governança Europeia, visto que as cidades, em colaboração com parceiros multi-sectoriais, estão numa posição privilegiada para desenvolverem soluções inovadoras para os problemas urbanos.

A contribuição da EUROCITIES reflecte ainda sobre as questões da conectividade. Embora nas cidades o acesso a serviços públicos não seja afectado pela distância e barreiras físicas, também existem problemas na sua acessibilidade devido a problemas de congestionamento. Preconiza-se, então, a aposta numa mobilidade sustentável com base na intermodalidade e nos transportes públicos, dois factores que também contribuem para o desafio das alterações climáticas. A diversidade da população urbana (com diferentes necessidades) e a existência de áreas carenciadas representam outros factores a ter em conta na acessibilidade dos serviços públicos a nível interno. Aos níveis nacional e europeu, é referida a importância que a integração da Rede Transeuropeia de Transportes (RTT) com redes urbanas europeias pode vir a desempenhar, uma vez que se considera que as questões de conectividade são cruciais para os objectivos de uma maior Coesão Territorial.

B) Perspectiva da Inovação (ERRIN)

Para esta associação, a Coesão Territorial envolve uma política regional pró-activa que seja capaz de promover o desenvolvimento tecnológico, ao mesmo tempo que expressa a necessidade de uma política não uniformizada que permita que as regiões determinem o seu próprio potencial e as estratégias para alcançarem os seus objectivos. Defende-se uma abordagem de “excelência a todo o custo”, onde todas as regiões têm potencial e devem desenvolver as suas competências na área da investigação e desenvolvimento, mesmo se não possuírem grandes equipamentos tecnológicos nem tenham um cluster tecnológico estruturado. Tal como a EUROCITIES defende, também a ERRIN considera que uma política que identifique aspectos geográficos mais dignos de financiamento não constitui um caminho para uma maior Coesão Territorial nem para a resolução dos desafios que a União Europeia enfrenta

O futuro económico da União Europeia vai ser baseado no conhecimento. A ERRIN preconiza então a integração do conceito no Espaço Europeu de Investigação (ERA), estabelecendo a meta de 2020 para criar um processo europeu de “competição científica saudável”, potenciado pelo que a associação considera como “a 5ª Liberdade” (a mobilidade do conhecimento).

No campo da cooperação, tendo em conta o actual clima económico, afirma-se que as regiões deveriam ter a liberdade para formar as suas próprias parcerias estratégicas, não estando limitadas por agrupamentos artificiais. Os programas de cooperação precisam de ser menos rígidos em relação ao conteúdo programático e

temático, apoiando o “risco” e financiando projectos inovadores. Uma nova cooperação territorial europeia deve então priorizar o conteúdo e inovação e não focar-se apenas nos requisitos legais e financeiros. A ERRIN afirma ainda que os estabelecimentos de ensino superior e instituições de investigação devem ter um papel muito mais activo no desenvolvimento de políticas que contribuam para a Coesão Territorial.

C) Regiões Ultraperiféricas (Comissão das Ilhas, RA Madeira e RA Açores)

De um modo geral, considera-se que as regiões ultra-periféricas (RUP) não têm o destaque merecido no Livro Verde. A comissão das ilhas começa por sublinhar que o acesso a bens, serviços, capital e conhecimento está fortemente condicionado por características geográficas. A aplicação de políticas acarreta mais custos devido à insularidade destes territórios. Como tal, o reconhecimento das dificuldades das ilhas e de outros territórios “limitados geograficamente” deverá estar no centro do conceito de Coesão Territorial. Embora se reconheça que o conceito diz respeito a toda a Europa, argumenta-se que as RUP representam a própria diversidade territorial europeia e não são apenas uma fonte de problemas, possuindo um potencial para investimentos de longo-prazo (nas áreas do ambiente, cultura e energia) que podem contribuir para um desenvolvimento mais inovador e sustentável. Argumenta-se ainda que a existência de territórios economicamente fracos, em processo de despovoamento e politicamente insatisfeitos afectam toda a União Europeia e que o falhanço das políticas de coesão em enfrentar os desafios destes territórios compromete a sua credibilidade.

No campo da cooperação espera-se que a Coesão Territorial leve ao fim das políticas com uma só medida, demasiado praticadas na União Europeia, que ignoram as especificidades destes territórios. É referido o exemplo do limite de 150 Km², existente para os programas de cooperação transfronteiriça, que devia ser revisto tendo em conta as especificidades dos territórios insulares. O fim destas políticas é uma questão de governação e requer a criação de uma política de “discriminação positiva” que siga um princípio de proporcionalidade com a intensidade dos “constrangimentos permanentes”, mantendo assim o espírito de solidariedade europeia.

² regiões NUTS 3 ao longo de todas as fronteiras terrestres internas e de algumas fronteiras terrestres externas e ao longo das fronteiras marítimas separadas por uma distância máxima de 150 Km.

Enquadrando a questão das ilhas no contexto nacional, a contribuição do governo regional da Madeira apela a uma maior solidariedade territorial. Considera-se também que a introdução desta nova dimensão da coesão baseada na geografia levará à definição de mecanismos adaptados às especificidades dos territórios a todas as escalas, reduzindo as disparidades e melhorando o acesso a bens e serviços. Para alcançar estes objectivos é aconselhada a criação de novos indicadores e critérios de elegibilidade.

A contribuição do governo regional dos Açores enfatiza as mesmas questões de acesso a serviços e manifesta o desejo que a Coesão Territorial permita manter a cultura e tradições da população local. Na sua contribuição é avançada uma definição de Coesão Territorial, que manifesta bem (no geral) as preocupações dos territórios insulares (com destaque para as questões de acessibilidade):

“ (...) a coesão territorial é um objectivo da UE, que deve ser transversalmente implementado e concretizado pelas suas políticas sectoriais, visando permitir que todos os habitantes de diferentes territórios da União beneficiem de uma maneira equilibrada e equitativa das liberdades fundamentais estabelecidas no Tratado, em particular, a possibilidade de deslocação e circulação no espaço comum, bem como de aceder a bens e serviços, ao capital, conhecimento e desenvolvimento económico sustentável, através da modulação de políticas, tendo em conta os condicionalismos e as potencialidades das respectivas características territoriais”. (2009:11)

São definidos ainda os cinco elementos que têm de estar presentes na concretização da Coesão Territorial: solidariedade, territorialidade, igualdade, cooperação e desenvolvimento sustentável.

D) Montanhas (EUROMONTANA)

Assume-se uma postura semelhante às contribuições relativas aos territórios insulares, ou seja, de que as áreas de montanha não representam apenas dificuldades de gestão do território. São então encaradas como reservatórios de diversidade ambiental e recursos naturais, que podem ficar cada vez mais escassos devido às alterações climáticas e que têm grande procura pela sociedade (água, ar e espaços verdes). São referidas as culturas, línguas, produtos e saberes locais que, uma vez perdidos são insubstituíveis. A montanha é, portanto, um espaço de oportunidade (pela sua população, turismo, tecnologia e condições de produção), desde que garantidos as infraestruturas, serviços, comunicações e população necessários. A EUROMONTANA

é a única a referir o carácter cumulativo dos constrangimentos geográficos: é frequentes as áreas de montanha serem também territórios de baixa densidade, muitas vezes em territórios insulares e alguns territórios podem mesmo acumular as três condicionantes. Manifesta-se o desejo que estes casos tenham a devida consideração.

Segundo esta associação, são as áreas de montanha que mais podem beneficiar com a cooperação territorial, uma vez que é frequente que a localização destas áreas seja em áreas de fronteira e ainda devido às fortes relações de interdependência que se estabelecem entre as áreas de montanha e as suas áreas envolventes. Conclui-se que estes territórios não podem ser pensados isoladamente, sendo as oportunidades e perspectivas planeadas em conjunto um factor crítico para o sucesso das políticas. Para que isto aconteça, são preconizadas sete linhas de actuação para uma melhor política para as áreas de montanha:

1. Reconhecimento da montanha como espaço específico de desenvolvimento;
2. Compensações pelos serviços prestados às áreas envolventes;
3. Diversificação e exploração do potencial local de inovação;
4. Mudanças culturais sem perda de identidade;
5. Gestão de ecossistemas e biodiversidade;
6. Ter em conta os aspectos espaciais no apoio à cooperação e formulação de estratégias;
7. Progresso institucional com enfoque no uso sustentável de recursos naturais.

E. Governo de Portugal

Considera que o Livro Verde é muito mais que uma tentativa de clarificação do conceito e representa o lançamento de um debate político sobre o projecto europeu, procurando garantir que a União Europeia mantenha um rumo de desenvolvimento solidário, transformando o seu território numa força. No entanto, tal como outras participações, a excessiva valorização dada às especificidades territoriais pode levar a visões mais fracturantes que coesivas, defendendo ser necessário não reconhecer mais-valias específicas baseadas em características geográficas raras. São ainda identificadas outras lacunas e omissões no Livro Verde, com principal destaque para a ausência de propostas que dêem conteúdo político e operacional ao conceito, a subvalorização dos consensos alcançados durante o processo da Agenda Territorial (especialmente tendo

em conta o importante papel que desempenhou para a dinamização do conceito), a não referência de espaços geográficos específicos (neste caso o sudoeste atlântico) e a necessidade de revisão dos critérios classificadores das áreas de baixa densidade, uma vez que os actuais excluem as NUT III do interior de Portugal Continental.

No que toca à definição, considera-se que é preciso ir mais além e clarificar o porquê: porque surge e quais as mais-valias como princípio político transversal e nova dimensão da política de Coesão. Como política, são avançadas três grandes dimensões políticas da Coesão Territorial:

1. **Princípio transversal da acção política da União Europeia:** a Coesão Territorial procura promover uma maior coerência entre diferentes políticas, com especial ênfase para a coordenação entre políticas territoriais e sectoriais.
2. **Terceira componente da política de coesão:** como novo pilar da União Europeia, a Coesão Territorial procura uma maior convergência e integração entre territórios distintos. As novidades introduzidas pelo conceito na política de coesão são a promoção do potencial específico, desenvolvimento de abordagens territoriais integradas e participadas, cooperação territorial e governança multi-níveis.
3. **Estratégia:** factor de coerência entre as dimensões anteriores, a Coesão Territorial deve levar à construção de visões estratégicas partilhadas sobre um mesmo território.

O domínio da coordenação merece também um grande destaque na participação do governo português, sendo mesmo considerada como o factor mais importante para o sucesso da Coesão Territorial. Em relação a esta questão justifica-se o envolvimento das instituições europeias (parlamento, comissão e conselho europeus) como a garantia de construção de visões partilhadas sobre o território europeu que ultrapassem o carácter informal que têm tido até agora. O maior envolvimento do nível europeu permite uma maior coerência e articulação das políticas em todos os níveis, assegurando também a inclusão da Coesão Territorial nas políticas sectoriais, desde a sua concepção até à sua implementação. Preconiza-se uma formalização de todo este processo de discussão sobre a Coesão Territorial e o futuro do território europeu, concluindo com a recomendação de um Livro Branco, a elaborar num futuro próximo, e com a rápida aprovação do Tratado de Lisboa.

E) Associação Portuguesa de Geógrafos (APG)

Enquadrado no processo de debate do Livro Verde, a APG organizou sete sessões de debate (cinco NUT II de Portugal Continental mais as duas Regiões Autónomas), que decorreram nos meses de Janeiro e Fevereiro de 2009, envolvendo as associações profissionais portuguesas com interesses e competências no território³ e também entidades públicas, representadas pelas respectivas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (ou Direcções Regionais de Ordenamento do Território no caso das Regiões Autónomas).

O contributo começa por afirmar que embora o conceito não seja uma novidade, o seu enquadramento é novo: o território ganha formalmente o estatuto de princípio transversal à acção política comunitária, adquirindo assim um importante significado político. Tal como é defendido na participação do governo, também se defende que nesta fase inicial, mais do que definir o conceito, o fundamental é dar-lhe conteúdo. Outro tema a assinalar passa pela afirmação de que as políticas sectoriais não devem ser vistas como um factor em si mesmo ou como objecto de uma política específica, mas sim através da sua componente de transversalidade. O excessivo enfoque no território e nas suas características específicas pode levar a uma fragmentação do território europeu, em detrimento a uma política de coesão, onde cada região quer fazer valer as suas particularidades. Apesar destas recomendações, as ideias contidas no Livro Verde são consideradas válidas, existindo o consenso de que a Coesão Territorial é a condição de partida para a adequada coesão económica e social ao valorizar as capacidades produtivas e criativas de cada território, ancoradas nas suas aptidões e potencialidades. Feito este enquadramento inicial do conceito, a contribuição da APG aborda de seguida várias áreas directamente relacionadas com a Coesão Territorial.

Quanto ao acesso a serviços de interesse geral deve ser pautado pela solidariedade e equidade. As questões a ter em conta passam pela escala mais adequada e quais os limiares mínimos para promover o seu acesso.

A escala da Coesão Territorial, outro dos temas “quentes” relacionados com o conceito, é também abordada. É defendido que, do ponto de vista teórico, a melhor escala não é única: a escala para a intervenção deve estar ajustada aos problemas em

³ Ordem dos Engenheiros, Ordem dos Arquitectos (Colégio dos Urbanistas), Associação Insular de Geografia, Associação Portuguesa de Arquitectos Paisagistas, Associação Portuguesa de Desenvolvimento Regional, Associação dos Urbanistas Portugueses.

presença permitindo assim a sua melhor resolução. Preconiza-se um debate sobre a escala mais alargado que inclua novas dimensões para além das entidades administrativas tradicionais, como por exemplo a articulação entre espaço urbano e rural, áreas e regiões metropolitanas, eixos urbanos, entre outros.

Quanto ao sistema de ordenamento do território português, argumenta-se que os actuais IGT são suficientes para assegurar uma correcta gestão do território, embora a sua complexidade e falta de flexibilidade dificultem a sua operacionalização. O futuro da intervenção no território, enquadrado pelo conceito de Coesão Territorial, deve ser pautado por uma maior articulação entre instrumentos apoiada no aproveitamento das potencialidades de cada um deles. Novas escalas têm também de ser mais trabalhadas, sendo referido o nível regional, fundamental pelo seu posicionamento de charneira, e o nível intermunicipal, por ser considerado o mais adequado para abordar as questões de diversidade e identidade territoriais, mas com implementação residual em Portugal.

Também na cooperação territorial têm de ser exploradas novas escalas, como a cooperação intra-regional e a cooperação entre cidades (sendo apontado o bom exemplo da POLIS XXI). Manifesta-se a preocupação dos perigos que a cooperação territorial pode acarretar, uma vez que a disseminação dos benefícios não é equitativa e as regiões mais desenvolvidas tendem a beneficiar mais das redes de cooperação. A linha ténue entre cooperação e assimilação será um dos factores a ter em conta no futuro da cooperação territorial europeia, que, embora seja apontada como uma das faces mais visíveis da Coesão Territorial, os recursos mobilizáveis para a cooperação territorial são insignificantes, sendo aconselhada a sua reponderação.

Na área da governança, tal como noutras participações, é dado destaque à importância que o envolvimento das instituições europeias pode ter na implementação de uma política de Coesão Territorial, principalmente no que toca à coordenação de políticas. É referido que a escala europeia deve constituir-se como a primeira etapa no processo de coordenação, permitindo uma articulação sequencial até aos níveis inferiores. Em termos nacionais recomenda-se que essa articulação seja efectuada ao nível da NUT II. Outro ponto-chave referido passa pela necessidade de um reajustamento da malha administrativa à actual organização territorial, uma vez que a Coesão Territorial e o princípio de governança que lhe está associado requer também uma Coesão Institucional mais efectiva e adequada para a intervenção no território.

O contributo da APG conclui que “a coesão territorial à escala europeia só faz sentido se assente numa visão estratégica partilhada para o território da EU e a sua pertinência é directamente proporcional ao reforço da diversidade induzida pelos progressivos alargamentos. A construção de uma visão estratégica implica concretizar uma forma de intervenção diferente que envolva mais actores, mais cooperação, novos instrumentos e, sobretudo, novas formas de coordenação”. O futuro da Coesão Territorial enquanto política europeia terá de se impor face à actual crise económica, que mais uma vez expõe o conflito entre coesão e competitividade. A opinião expressa neste contributo afirma que face a este contexto, a Coesão Territorial, enquanto garante de um equilíbrio de oportunidades nos diferentes territórios, é ainda mais premente para a prossecução do modelo social europeu e que a crise não pode constituir pretexto para ignorar o território. A aplicação deste conceito tem também o papel fundamental de alterar o paradigma das políticas europeias, sempre desenhadas a partir do centro da Europa, para um modelo que tenha em conta as especificidades de todo o território europeu e que aproxime as instituições da União Europeia aos seus cidadãos.

Capítulo II - Uma política de Coesão Territorial em Portugal? Contributos dos instrumentos de âmbito nacional.

Nos últimos cinco anos foram aprovados vários instrumentos de política de nível nacional, dando uma nova coerência ao sistema de gestão territorial português que, pela primeira vez, cobre a totalidade do território nacional em todas as suas escalas (nacional, regional e municipal). Nesta dissertação são analisados a ENDS, o PNPOT, QREN 2007-2013 e ainda a política de cidades POLIS XXI, visto serem os instrumentos que terão um maior impacto no território nacional e cobrirem as principais “escalas de trabalho” da Coesão Territorial: País, Região e Cidades.

Tendo em conta que a elaboração dos PROT foi influenciada pelos quatro instrumentos referidos, é importante identificar quais os indícios que permitirão concluir que os PROT são, de facto, um caminho para a Coesão Territorial.

O objectivo deste capítulo é o de demonstrar que, embora ainda não exista uma política formal de Coesão Territorial, é possível encontrar indícios em vários instrumentos. Este facto justifica-se pois, como já foi apontado, as ideias que fazem

parte deste “novo pensamento territorial” discutido a nível europeu, representam uma construção que se tem vindo a erguer desde a aprovação do EDEC em 1999.

Na análise subsequente é possível identificar uma corrente comum aos quatro instrumentos analisados, que, em muito, coincide com o que está defendido no Livro Verde sobre a Coesão Territorial Europeia: o enfoque dado à consolidação do sistema urbano e das redes de equipamentos, a importância da conectividade entre as regiões nacionais e o espaço europeu, as preocupações ambientais e ainda a procura de novos modelos de governança, mais transparentes e mobilizadores da sociedade civil. Uma vez que todos estes instrumentos revelam uma articulação entre si, é possível verificar que já existe um enquadramento da Coesão Territorial no sistema de ordenamento português.

II.1 QREN 2007 – 2013

O Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) procede à organização, planeamento e programação da intervenção estrutural comunitária (acções financiadas através dos fundos estruturais e fundos de coesão provenientes da União Europeia) em Portugal para o horizonte de programação de 2007 – 2013. O QREN assume o seguinte desígnio estratégico global:

“Qualificar os Portugueses, valorizando o conhecimento, a ciência, a tecnologia e a inovação, bem como promover níveis elevados e sustentados de desenvolvimento económico e sociocultural e de qualificação territorial num quadro de valorização da igualdade de oportunidades e, bem assim, aumentar a eficiência e qualidade das instituições públicas, através da superação dos principais constrangimentos que se revestem de dimensão e características estruturais, e criar as condições propícias ao crescimento e ao emprego.”

Devido à complexidade e abrangência do QREN, para efeito da presente dissertação será apenas abordada a vertente mais “territorial”, com especial ênfase para a Agenda e Programa Operacional para a Valorização do Território.

A dimensão “Território” está bem patente no QREN: uma das prioridades estratégicas nacionais passa por “assegurar a qualificação do território e das cidades”, identificando como principais objectivos alcançar a obtenção de ganhos ambientais, promover um melhor ordenamento do território e a consolidar o sistema urbano (como

forma de reduzir as assimetrias regionais de desenvolvimento). Para além desta prioridade estratégica, foi também formulado como um dos princípios-chave para a programação a Coesão e Valorização Territoriais, com o objectivo de potenciar “os factores de progresso económico, sociocultural e ambiental de cada região e as suas diversificadas potencialidades de desenvolvimento, contribuindo para o desenvolvimento sustentável e regionalmente equilibrado do país”. É possível, então, verificar que o conceito de Coesão Territorial está presente no QREN e no próprio financiamento proveniente da União Europeia. Aliás, como já foi referido, este conceito poderá mesmo vir a influenciar a programação dos fundos comunitários a partir de 2013, estabelecendo uma base para a operacionalização do conceito e até para uma política territorial europeia. Por agora, embora não exista esta política nem a União Europeia tenha competências directas nesta área, é inegável que a aplicação dos fundos estruturais e de coesão têm potencialmente um impacto territorial relevante, que justifica a forte presença do território.

O documento do QREN refere directamente o termo de Coesão Territorial numa perspectiva mais virada para assimetrias de desenvolvimento regional. Embora não seja elaborada nenhuma definição, o interesse do QREN centra-se num rápido diagnóstico que apresenta os principais desafios a vencer para se alcançar uma maior Coesão Territorial.

Um primeiro desafio prende-se com a localização periférica de Portugal no contexto Europeu, um factor que prejudica a competitividade das regiões portuguesas e o conjunto do território nacional e que deverá ser ultrapassada pelo “reforço das redes de estruturação do território” (transportes, energia e telecomunicações), determinantes para a redução dos custos internos de contexto e da situação de perifericidade do país (valorizando a sua posição competitiva e geoestratégica).

O sistema urbano é também um factor importante pelo seu papel no processo e ritmo das dinâmicas de coesão e competitividade das regiões portuguesas. O QREN identifica os obstáculos mais significativos a ultrapassar na consolidação do sistema urbano nacional:

- Insuficiente projecção internacional das principais aglomerações urbanas, dificultando a participação de Portugal nos fluxos e redes internacionais;

- Ausência, fora das Áreas Metropolitanas (onde vive 40% da população em 4% do território), de centros com dimensão populacional e funcional e com massa crítica para o desenvolvimento de dinâmicas de competitividade e inovação, não havendo em alguns casos, condições suficientes para evitar o despovoamento;
- Elevada indiferenciação dos centros urbanos;
- Importância das áreas urbanas críticas e degradação da qualidade de áreas residenciais (principalmente na periferia e centros históricos das cidades);
- Persistência de bolsas de pobreza, agravando as disparidades sociais intra-urbanas;
- Expansão urbana desordenada e consequente fragmentação e desqualificação do tecido urbano e dos espaços envolventes;
- Elevada intensidade energética e carbónica das actividades económicas e dos modelos de mobilidade;
- Inadequação da distribuição territorial de infraestruturas e equipamentos colectivos face às dinâmicas de alteração do povoamento e necessidades sociais;
- Fraca cooperação territorial de âmbito supramunicipal na programação e gestão de infraestruturas e equipamentos colectivos.

As superações destes obstáculos de natureza territorial são assim fundamentais para a convergência europeia.

Tendo em conta os objectivos traçados, o QREN organiza-se em três Agendas Operacionais: a Agenda Operacional para o Potencial Humano, a Agenda Operacional para os Factores de Competitividade e a Agenda Operacional para a Valorização do Território. Devido ao tema da presente dissertação é dado maior enfoque a esta última, visto ser a que aborda com maior detalhe os temas relacionados com o território, como por exemplo a resolução dos problemas acima identificados. No entanto, as outras agendas também tocam questões relevantes no que toca à Coesão Territorial. Tomando como exemplo a Agenda Operacional para os Factores de Competitividade, são delineadas linhas de orientação no domínio das redes e infraestruturas de apoio à competitividade regional, onde se incluem a constituição de redes urbanas para a competitividade e inovação, que visam estimular a elaboração de estratégias partilhadas de inovação e reposicionamento internacional. Outras medidas relacionadas com o

conceito incluem a promoção de acções integradas de valorização económica dos territórios menos competitivos (sobretudo os de baixa densidade) e ainda o PROVERE (Programa de Valorização Económica dos Recursos Endógenos), que procura a valorização dos activos territoriais únicos (recursos naturais, património histórico-cultural e saberes tradicionais) em torno dos quais se possa construir uma estratégia de desenvolvimento de médio e longo prazo, o que reflecte o conceito de capital territorial.

A Agenda Operacional para a Valorização do Território visa dotar o território nacional de melhores condições de atractividade para o investimento e melhoria das condições de vida da população. Abrange as intervenções na área das infraestruturas e equipamentos essenciais à qualificação dos territórios e ao reforço da coesão económica, social e territorial. Os sete objectivos desta agenda são portanto:

1. Atenuar a situação periférica do país no contexto global, melhorando a conectividade internacional e a integração das redes nacionais nas redes transeuropeias de transportes;
2. Consolidar as redes e infra-estruturas que estruturam o território nacional, ao serviço da competitividade e da coesão;
3. Promover o desenvolvimento urbano policêntrico, reforçando a articulação das cidades com as respectivas áreas envolventes e a qualificação dos espaços urbanos;
4. Preservar e valorizar os recursos naturais, a biodiversidade e o património natural;
5. Qualificar os serviços ambientais, garantindo a sua universalidade e sustentabilidade;
6. Prevenir, gerir e monitorizar os riscos naturais e tecnológicos;
7. Promover a coesão social, assegurando a equidade territorial no provimento de infra-estruturas e de equipamentos colectivos.

Para alcançar estes objectivos, as políticas preconizadas na Agenda Operacional desenvolvem-se através de quatro vectores fundamentais:

- **Reforço da conectividade internacional, das acessibilidades e da mobilidade:** neste vector actua-se em três escalas. Na internacional, é dado ênfase à alta velocidade ferroviária, à constituição de plataformas logísticas e ao

Novo Aeroporto de Lisboa. À escala inter-regional é dada prioridade à conclusão de ligações rodoviárias (dando como exemplo o IP4 que faz a ligação entre Vila Real e Bragança). À escala metropolitana/urbana, a maior preocupação passa pela inversão da dependência em relação ao transporte individual.

- **Protecção e valorização do ambiente:** neste vector actua-se em três domínios. O primeiro aborda as questões do abastecimento e tratamento de águas e da gestão de resíduos sólidos urbanos. O segundo passa pela protecção e valorização dos recursos naturais (abordando questões como a utilização eficiente de recursos naturais, a valorização do litoral e a gestão de espécies e habitats). O terceiro relaciona-se com a prevenção, gestão e monitorização de riscos naturais (com especial destaque para as cheias, incêndios, erosão e desertificação), preconizando-se a criação de um sistema capaz de proceder à prevenção, alerta e gestão de riscos naturais e tecnológicos (através da coordenação de meios para uma resposta rápida, eficaz e integrada).
- **Política de cidades:** Os temas aqui desenvolvidos são semelhantes aos defendidos na política de cidades POLIS XXI, pelo que serão referidos posteriormente.
- **Redes de infraestruturas e equipamentos para a coesão social e territorial:** a maior coerência das redes nacionais de equipamentos colectivos articula-se com os objectivos de reforço do sistema urbano, redução das assimetrias regionais, aumento da competitividade e promoção de um melhor ordenamento do território, assegurando em todo o território o acesso a serviços qualificados. Permanecem, apesar de tudo, disfuncionalidades a nível regional na oferta de equipamentos, especialmente devido a novas dinâmicas demográficas e a novos requisitos de funcionamento. Destaque para os equipamentos de educação, preconizando-se o alargamento da rede nacional de educação pré-escolar, a requalificação física da rede escolar do 1º ciclo do ensino básico e a criação do programa integrado de modernização das escolas de ensino secundário. Na área dos equipamentos de saúde destaca-se a requalificação dos serviços de urgência, a reestruturação dos cuidados de saúde primários e a melhoria do acesso à consulta e à cirurgia. São ainda mencionados os equipamentos de cultura e acção social.

A operacionalização destes vectores é feita através dos Programas Operacionais Regionais e pelo Programa Operacional Valorização do Território. Este último estabelece dez eixos prioritários de actuação, que reflectem o que está defendido na Agenda Operacional, como se pode verificar pelo quadro seguinte:

Tabela nº3 – Eixos Prioritários do Programa Operacional Valorização do Território

Objectivos de Natureza Estratégica	Atenuar a situação periférica do país no contexto global, por via da melhoria da conectividade internacional e da integração das redes nacionais às redes transeuropeias de transportes	Consolidar as redes e infra-estruturas que estruturam o território nacional, ao serviço da competitividade e da coesão	Promover o desenvolvimento urbano policêntrico, reforçando a articulação das cidades com as respectivas áreas envolventes e a qualificação dos espaços urbanos	Preservar e valorizar os recursos naturais, a biodiversidade e o património natural	Qualificar os serviços ambientais, garantindo a sua universalidade e sustentabilidade	Promover a coesão social, assegurando a equidade territorial no provimento de infra-estruturas e de equipamentos colectivos	Prevenir, gerir e monitorizar os riscos naturais e tecnológicos
I - Redes e Equipamentos Estruturantes de Transportes	XX	0	0				
II - Rede Estruturante de Abastecimento de Água e Saneamento				0	XX	0	
III - Prevenção, Gestão e Monitorização de Riscos Naturais e Tecnológicos				X			XX
IV - Redes e Equipamentos Estruturantes da RA Açores	0	X		X			
V - Redes e Equipamentos Estruturantes da RA Madeira	0	X			X		
VI - Investimentos Estruturantes do EFM Alqueva				X	X		
VII - Infra-estruturas para a Conectividade Territorial	0	X					
VIII - Infra-estruturas para a Valorização de RSU				0	X		
IX - Desenvolvimento do Sistema Urbano Nacional			XX			X	
X - Assistência Técnica							

Fonte: POVT

Como consta no documento do Programa Operacional, a leitura do quadro revela que os contributos mais significativos são os das áreas relacionadas com o reforço da conectividade internacional do território nacional, com o abastecimento de água e saneamento, com a prevenção e gestão de riscos naturais e tecnológicos e com o desenvolvimento do sistema urbano nacional, ou seja, os eixos I, II, III e IX. Estes correspondem a três áreas centrais na discussão da Coesão Territorial: Ambiente, Conectividade e Policentrismo. Apesar de só a partir de 2013 ser possível verificar o impacto do conceito nos fundos europeus, actualmente já encontramos uma preocupação pelas questões do território e fortes indícios de possíveis vias para a operacionalização do conceito.

II.2 Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS)

A ENDS foi elaborada como uma estratégia englobadora, contendo a filosofia que deve presidir sobre toda a estratégia de desenvolvimento do país e influenciando outras políticas de nível nacional, onde se inclui (por exemplo) o PNPOT. Segundo o texto do documento, a ENDS “... consiste num conjunto coordenado de actuações que, partindo da situação actual de Portugal, com as suas fragilidades e potencialidades, permitam num horizonte de 12 anos assegurar um crescimento económico célere e vigoroso, uma maior coesão social, e um elevado e crescente nível de protecção e valorização do ambiente”. Tudo isto com o objectivo de “... fazer de Portugal, no horizonte de 2015, um dos países mais competitivos da U.E, num quadro de qualidade ambiental e de coesão e responsabilidade social”.

O conceito de Desenvolvimento Sustentável, que procura uma integração harmoniosa das dimensões ambiental, social e económica, está também intrínseco à ideologia da Coesão Territorial, o que aliás é natural tendo em conta que este paradigma de desenvolvimento já há muitos anos está presente no discurso político bem como em várias políticas europeias (aliás, a própria U.E aprovou a sua estratégia de desenvolvimento sustentável no ano de 2001). É possível, então, encontrar paralelos entre o discurso contido na ENDS e aquele que tem vindo a ser defendido desde a aprovação do EDEC, e que mais tarde tomou a forma de Coesão Territorial.

O ponto de partida passa pelos desafios à sustentabilidade que Portugal enfrenta (identificados na ENDS), sendo apontados sete, dos quais o que mais se relaciona com as temáticas da Coesão Territorial diz respeito à necessidade de valorizar e proteger as dimensões estratégicas dos territórios, apostando-se em quatro linhas de acção para vencer o desafio:

- Assegurar ao território uma forte conectividade digital e um acesso fácil a rotas de transporte de mercadorias e passageiros que permitam contactos fáceis com as regiões do mundo em que se vai concentrar o potencial de crescimento a nível mundial;
- Tornar as principais áreas urbanas fortemente atractivas pela disponibilidade de recursos humanos qualificados, actividades sofisticadas, padrões de consumo exigente, excelente qualidade de vida;

- Conservar as áreas de maior valia ambiental e paisagística, de forma a garantir o desenvolvimento territorial equilibrado, numa perspectiva de valorização do território;
- Ordenar os territórios tendo em conta os maiores riscos que podem advir das alterações climáticas, nomeadamente em países, como Portugal, organizados em torno das suas faixas litorais.

O que há a salientar é o facto do território ser encarado como um factor indissociável do processo de desenvolvimento, sendo uma dimensão a valorizar fundamental para a sustentabilidade. Outros temas recorrentes neste documento prendem-se com as questões da integração europeia e o desafio de vencer a posição periférica de Portugal, revelando assim a existência de um “pensamento territorial” inerente ao documento.

Tendo em conta os desafios e os objectivos identificados, a ENDS organiza-se em torno de seis objectivos. De seguida serão analisados quais os aspectos contidos nesses mesmo objectivos que estão directamente relacionados com as temáticas abordadas pelas Coesão Territorial.

- **Primeiro Objectivo – Qualificação dos portugueses em direcção à sociedade do conhecimento:** o ponto central deste objectivo passa pela afirmação da formação como a única maneira de alteração do paradigma económico português actual para uma verdadeira economia do conhecimento. A questão do acesso a equipamentos de educação não é identificada directamente, sendo que a referência mais directa às questões da Coesão Territorial está relacionada com a intenção de reforçar as relações dos centros de investigação e desenvolvimento com o tecido empresarial, contribuindo para a formação de clusters de actividades inovadoras.
- **Segundo Objectivo – Economia sustentável, competitiva e orientada para actividades de futuro:** entre as medidas preconizadas neste objectivo inclui-se o uso de tecnologias de informação e comunicação como forma de organizar em rede a oferta de bens e serviços, assegurando às empresas uma maior presença nos mercados internacionais. Mais relevante é a referência à utilização de forma racional dos recursos naturais, aproveitando o potencial endógeno nacional e assumindo o património como um valioso recurso para o crescimento económico

e para o desenvolvimento harmonioso e sustentável. Um exemplo deste último ponto seria a transformação de Portugal num destino turístico de alta qualidade, tirando partido da qualidade e diversidade das paisagens e do património cultural. Referência ainda a preocupações ambientais no campo da eficiência energética e diversificação de fontes, identificado como um dos grandes desafios da Europa no Livro Verde.

- **Terceiro Objectivo – Gestão eficiente e preventiva do ambiente e do património natural:** mais relacionado com a Coesão Territorial temos as preocupações com o meio rural, nomeadamente o enfoque na prática agrícola como actividade de combate ao despovoamento e desertificação do interior, contribuindo para a conservação dos recursos (solo, água e paisagem) e para a criação de emprego e consequente fixação das populações em áreas rurais. Referência ainda à necessidade da criação de mecanismos para a gestão integrada dos recursos hídricos e gestão de resíduos.
- **Quarto Objectivo – Organização equilibrada do território que valorize Portugal no espaço europeu e que proporcione qualidade de vida:** sendo este o objectivo estratégico com maior enfoque no território, é natural que seja também o que mais se relaciona com a Coesão Territorial. Um dos principais desafios passa por reduzir o impacto da condição periférica de Portugal no contexto europeu através da aposta em actividades inovadoras (como preconizado no primeiro objectivo) quer através de infraestruturas de comunicação (telecomunicações e transportes), promovendo os factores de competitividade regional e valorizando os sistemas produtivos regionais. Apontam-se as cidades, áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais como actores de desenvolvimento e como a melhor escala para a implementação de projectos e investimentos, no fundo defendendo o policentrismo como modelo territorial. Referência ainda à valorização da articulação de políticas ao afirmar a importância da “...harmonização e hierarquização dos diversos instrumentos de planeamento com impacto directo na organização e utilização do território, permitindo potenciar os diferentes recursos naturais, tirar partido da localização geográfica das diferentes actividades, criando factores que permitam um modelo de desenvolvimento com menores assimetrias geográficas e demográficas.

- **Quinto Objectivo – Dinâmica de coesão social e de responsabilidade individual:** embora este objectivo não tenha uma relação tão directa como outros, as preocupações e linhas de acção encontram reflexo no que é defendido pela Coesão Territorial, nomeadamente temas como a exclusão social, a pobreza e o acesso a serviços sociais. Também as questões da participação são abordadas, o que é relevante visto que a aderência da população e dos actores locais a um projecto territorial é um dos pontos-chave para o sucesso da Coesão Territorial.
- **Sexto Objectivo – Papel activo de Portugal na cooperação internacional:** a inserção em redes transnacionais é um ponto fulcral na discussão do conceito e, através deste objectivo, é possível verificar que Portugal pretende potenciar a sua identidade e especificidades (mais especificamente a língua, cultura, relações com África e América Latina) como forma de inserção, o que acaba por ir de encontro com a filosofia expressa no Livro Verde, ou seja, tirar partido da diversidade, do que é único e diferente.

Tendo em conta que a ENDS representa a filosofia e as linhas de acção principais a tomar para o desenvolvimento sustentável do país, pode verificar-se que, apesar do conceito de Coesão Territorial ainda não estar cristalizado, já existem fortes indícios de que os seus princípios estão a ser aplicados, mesmo não havendo ainda uma política formal europeia para este domínio. De seguida é feita a análise a outros instrumentos que, embora subscrevam os princípios defendidos na ENDS, têm um maior enfoque nas questões do território e revelam algumas linhas de orientação para o que pode ser uma eventual operacionalização do conceito a nível nacional.

II.3 PNPOT

O PNPOT (Programa Nacional para a Política de Ordenamento do Território) é um documento fundamental no sistema de ordenamento do território em Portugal. O seu âmbito territorial corresponde a todo o território nacional, estabelecendo as grandes opções estratégicas e as linhas de orientação para os restantes instrumentos de gestão territorial. A relevância do PNPOT para a discussão da Coesão Territorial (e a sua eventual operacionalização) prende-se com o facto do Modelo Territorial definido ser a base para a definição do sistema urbano nacional e, consequentemente, influenciando as

redes de transportes e equipamentos, três domínios com grande enfoque na discussão da Coesão Territorial. Acresce ainda o facto de que o PNPOT constitui-se como um instrumento de cooperação com os restantes estados-membro para a organização do território da União Europeia. Outro facto digno de referência é a afirmação de que o EDEC foi uma referência para a elaboração do PNPOT, estando assim integrado nas correntes europeias de “pensamento territorial”.

O PNPOT define o contributo que a política de ordenamento tem para a construção de um Portugal que se ambiciona como:

- **Um espaço sustentável e bem ordenado:** tendo presente o discurso da Coesão Territorial, o PNPOT preconiza o desenvolvimento de estratégias para uma maior eficiência do uso de recursos ambientais e territoriais, com especial ênfase para os que podem constituir factores de identidade e de diferenciação regional, como o património cultural e a paisagem. Mais uma vez, o território é encarado como um activo para o desenvolvimento de uma região, estabelecendo um paralelo com o conceito de capital territorial. É também referido que, devido ao facto da conservação da natureza implicar um grande número de actividades e actores (como a agricultura, pescas e o turismo por exemplo), poderão ser estabelecidas sinergias e articulações entre estes, representando uma mais-valia para todos os envolvidos.
- **Uma economia competitiva, integrada e aberta:** esta segunda ambição expressa no PNPOT encontra um paralelo com a Coesão Territorial na sua perspectiva de competitividade económica. O modelo preconizado, seguindo as orientações da Estratégia de Lisboa, é o de uma economia do conhecimento assente na inovação tecnológica e organizacional. O papel da política de ordenamento na construção deste modelo implica a organização de sistemas urbanos e territórios integrados e qualificados que se diferenciem e complementem. Neste modelo, a cidade assume-se como a escala essencial por concentrar uma grande parte dos recursos humanos e instituições mais qualificados. É então defendida a necessidade de uma política de cidades que potencie este processo, cabendo esse papel à POLIS XXI (que será abordada de seguida). Além do reforço das Áreas Metropolitanas (Lisboa e Porto), como os principais espaços de integração internacional, preconiza-se a estruturação dos eixos regionais (assentes em cidades médias) como pólos de competitividade,

qualificando a sua estrutura funcional. Ligado a este modelo policêntrico temos a questão das infraestruturas de mobilidade e conectividade, como factor de combate à perifericidade de Portugal (potenciando a integração ibérica e valorização da vertente atlântica) e também de integração nacional (mais voltado para as áreas do interior e para a consolidação das suas centralidades urbanas).

- **Um território equitativo em termos de desenvolvimento e bem-estar:** esta ambição reflecte bem a componente da Coesão Territorial na sua perspectiva de convergência socio-económica, estando também explícita a dicotomia entre coesão e competitividade. Considera-se a competitividade económica como a primeira condição necessária para o desenvolvimento, mas também como a base onde assenta a coesão social e territorial. São, portanto, dois processos que se “alimentam” mutuamente: ao capacitar os territórios para a participação no processo de desenvolvimento, e partilha dos benefícios, cria-se as condições para mais competitividade e prosperidade, articulando urbano e rural.
- **Uma Sociedade Criativa e com sentido de cidadania:** a componente que se espera transversal a todo este processo. Tem como objectivos o fomento de uma maior responsabilização e abertura da administração pública a todos os níveis e uma maior participação da sociedade civil. A aderência de agentes de desenvolvimento e da população a um “projecto territorial” constitui um importante factor para o sucesso geral das políticas propostas, mas para isto acontecer tem de existir uma cultura de planeamento, que está ainda em “fase de construção”. Do lado da administração defende-se uma maior transparência na sua actuação (destacando o papel que a monitorização pode desempenhar nesta área) e normas mais simples e claras, bem como uma maior elasticidade face a uma nova estrutura territorial (enquadrando por exemplo comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas) através de novas formas de governação.

Tendo em conta estas quatro ambições, são delineados seis objectivos estratégicos, a concretizar até 2025, sendo eles:

1. Conservar e valorizar a biodiversidade, os recursos e o património natural, paisagístico e cultural, utilizar de modo sustentável os recursos energéticos e geológicos, e monitorizar, prevenir e minimizar os riscos;

2. Reforçar a competitividade territorial de Portugal e a sua integração nos espaços ibérico, europeu, atlântico;
3. Promover o desenvolvimento policêntrico dos territórios e reforçar as infra-estruturas de suporte à integração e à coesão territoriais;
4. Assegurar a qualidade territorial no provimento de infraestruturas e de equipamentos colectivos e a universalidade no acesso aos serviços de interesse geral, promovendo a coesão social;
5. Expandir as redes de infra-estruturas avançadas de informação e comunicação e incentivar a sua crescente utilização pelos cidadãos, empresas e administração pública;
6. Reforçar a qualidade e a eficiência do sistema de gestão territorial, promovendo a participação informada, activa e responsável dos cidadãos e instituições.

Atendendo a estes objectivos, é possível verificar que o PNPOT é um instrumento com o valor estratégico necessário para “supervisionar” uma eventual operacionalização da Coesão Territorial em Portugal, uma vez que para além de estar voltado para o território nacional (estabelecendo o modelo territorial para o país) também tem em conta a cooperação com o restante território europeu, subscrevendo a ideologia comum que actualmente se verifica na Europa nas questões do território.

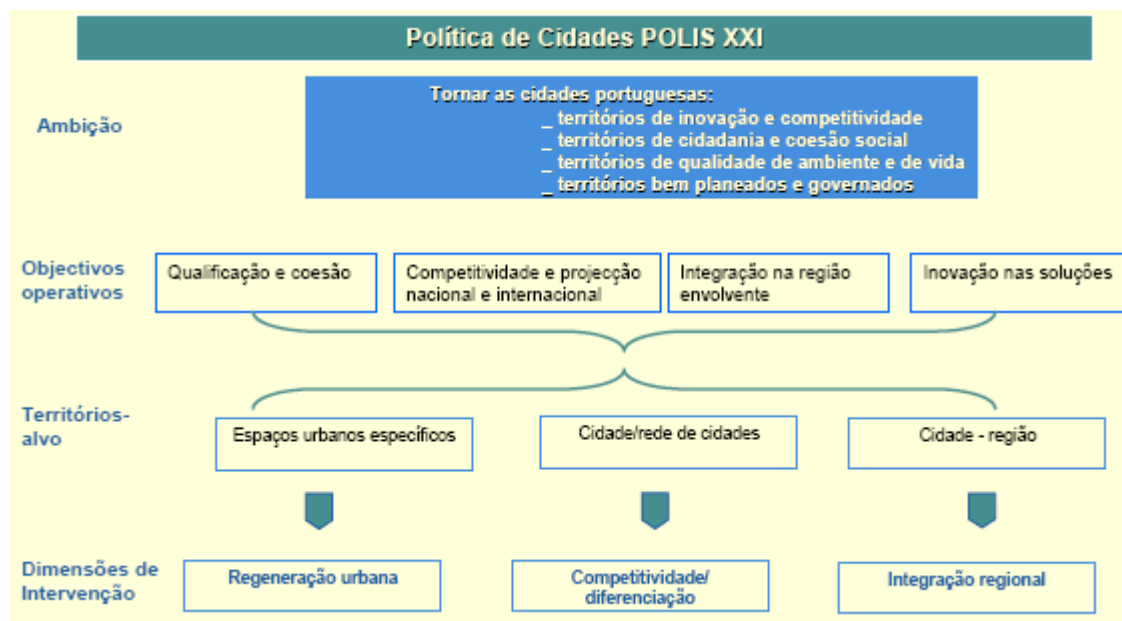
II.4 POLIS XXI

As cidades são fundamentais na construção de um território mais coeso, desempenhando um papel de “âncora” em todo o processo de desenvolvimento. Pelos recursos humanos, equipamentos, actividades económicas e serviços que concentram, as cidades constituem-se não só como a escala onde se processa a inserção na economia global de um território (e em redes nacionais e internacionais), mas também como um meio para colmatar as insuficiências e melhorar o acesso a serviços de interesse geral na sua área de influência. É, portanto, seguro dizer que a redução das disparidades regionais passa obrigatoriamente pelo fortalecimento das cidades e do sistema urbano. O texto do documento refere até um fenómeno que é apelidado “efeito cidade” que funciona como factor de desenvolvimento das áreas sob a sua influência directa.

A política de cidades POLIS XXI procura este mesmo objectivo ao propor-se “superar as debilidades do sistema urbano nacional transformar as nossas cidades em motores efectivos de desenvolvimento das regiões e do país”, vencendo o triplo desafio da integração (em redes urbanas), governação/cooperação e a consolidação das cidades como espaços de coesão social, qualidade ambiental e competitividade económica.

O seguinte esquema sintetiza a organização da POLIS XII:

Figura nº2 – Organização da Política de Cidades POLIS XXI



Fonte: POLIS XXI

A ambição para as cidades portuguesas subscreve o papel que lhes é atribuído pelo conceito de Coesão Territorial: tendo como base a exploração sustentável do seu capital territorial, procura-se incentivar a criatividade e inovação como forma de criar condições para uma maior abertura ao exterior e consequente inserção em redes nacionais e internacionais. Ao mesmo tempo, preconiza-se a cidade como um espaço ambientalmente sustentável, não apenas no que toca à utilização de recursos mas também através da construção de um “ambiente urbano” sustentável onde estão em jogo factores como o desenho urbano, edificação, mobilidade, paisagem e acesso a equipamentos, habitação e serviços. Para além desta componente mais física, também se preconiza a cidade como espaço de cidadania, coesão social e identidade territorial. Como elemento agregador e condutor deste processo, o ordenamento desempenha um papel fundamental, assim como a criação de formas de governação mais inclusivas para a participação dos actores locais e da sociedade civil.

Para alcançar a ambição proposta são definidos quatro objectivos operativos (ver esquema) que reflectem o que já é defendido na formulação da ambição. No entanto, destaca-se a introdução da relação urbano/rural e a importância de promover relações de complementaridade sustentáveis entre estes dois espaços.

Por sua vez, a concretização dos objectivos operativos assenta em três eixos de intervenção (ver esquema), correspondendo cada um deles a uma visão de cidade em diferentes escalas territoriais (intra-urbano, cidade/rede de cidades e cidade-região). Através do enquadramento no QREN os três eixos de intervenção desdobram-se em quatro instrumentos específicos:

- **Parcerias para a Regeneração Urbana:** a regeneração urbana tem vindo a ganhar destaque na agenda nacional. Exigindo um esforço de articulação e coordenação entre actores e administração locais (frequentemente sobre a forma de parcerias), o objectivo passa por “devolver” à cidade áreas obsoletas face à transformação das dinâmicas. Actualmente, a regeneração urbana é encarada como um processo conducente a uma maior coesão social (atenuando as disparidades intra-urbanas) e competitividade económica, articulando-se também com questões relacionadas com o desenvolvimento territorial. Na POLIS XXI, as acções preconizadas para a regeneração urbana incluem a qualificação do espaço público, a melhoria do ambiente urbano e o desenvolvimento económico, social e cultural.
- **Redes Urbanas para a Competitividade e a Inovação:** este segundo instrumento específico reflecte a dimensão de competitividade da Coesão Territorial, ao defender o estabelecimento de parcerias entre municípios, entidades públicas e entidades privadas com o objectivo de potenciar os factores territoriais de competitividade e inovação ao estruturar redes de cidades (tendo como critério uma base territorial ou temática). Este instrumento específico será aplicado em centros urbanos (identificados no PNPOT) com a massa crítica necessária para o reforço da sua projecção nacional e internacional. Algumas das acções incluem a criação de equipamentos e infraestruturas para a inserção em redes (optimizando o seu potencial), promoção de imagem e marketing territorial, promover o reforço das funções económicas através da obtenção, em rede, de limiares e sinergias desenvolvendo factores de atracção de actividades

inovadoras e competitivas e ainda a valorização partilhada de recursos, potencialidades e factores de diferenciação.

- **Acções inovadoras para o desenvolvimento urbano:** alguns dos objectivos que constam deste terceiro instrumento específico encontram semelhanças com a dimensão da Coesão Territorial relacionada com a coesão como redução de assimetrias regionais, o que se reflecte objectivamente pelo facto deste terceiro instrumento apenas se aplicar às regiões de convergência. Por outro lado, também é possível encontrar aspectos relacionados com a protecção do ambiente e questões ligadas com a governação. Algumas das medidas propostas incluem a busca por soluções inovadoras para problemas urbanos, com especial ênfase para soluções imateriais ainda não testadas (procurando-se proceder também a criação de “benchmarks”), ligados às áreas da eficiência e reutilização de infraestruturas e equipamentos, exploração das tecnologias de informação e comunicação e novas formas de parcerias público-privadas.
- **Equipamentos estruturantes do sistema urbano nacional:** este instrumento visa a construção ou requalificação de equipamentos especializados de elevada raridade que contribuam para a estruturação e desenvolvimento do sistema urbano nacional, para a diferenciação dos centros urbanos e para o reforço do policentrismo. Estes equipamentos serão localizados nas regiões do objectivo de convergência (Norte, Centro e Alentejo) e dividem-se em três tipos específicos: equipamentos urbanos da iniciativa da administração pública central visando a colmatação de carências e qualificação das redes nacionais de equipamentos estruturantes; equipamentos urbanos inovadores ou únicos, de iniciativa de âmbito nacional, que contribuam para o reforço do policentrismo e para a melhoria do potencial do sistema urbano nacional; equipamentos urbanos de iniciativa de entidades regionais, sub-regionais e locais que contribuam para a criação de condições conducentes a um reforço dos factores de atracção e competitividade e que permitam construir uma imagem própria e diferenciadora.

A execução da POLIS XXI segue um método descentralizado. Embora a formulação da sua política seja da responsabilidade do governo central, a sua implementação ocorre a nível local e, como tal, depende muito da iniciativa e dinâmicas em jogo em cada território. Uma vez que não existe uma predefinição de cidades a apoiar (embora haja uma segmentação das cidades que podem concorrer a certos

instrumentos específicos), tudo depende da vontade e capacidade mobilizadora dos actores locais, o que pressupõe à partida a criação de uma visão partilhada dos objectivos e opções de desenvolvimento a seguir, assentes em programas de acção estratégicos, o que reflecte o ênfase que é dado, na discussão da Coesão Territorial, à aderência dos vários actores a um “projecto territorial”. Só através de parcerias de qualidade, que permitam uma acção concertada, será possível a coerência estratégica, o grau de inovação e o valor acrescentado que serão os principais factores de avaliação durante os procedimentos concursais. Esta forma de governação da POLIS XXI reflecte assim o novo paradigma que passa por financiar oportunidades e potencialidades e não tanto resolver problemas de carência numa óptica redistributiva.

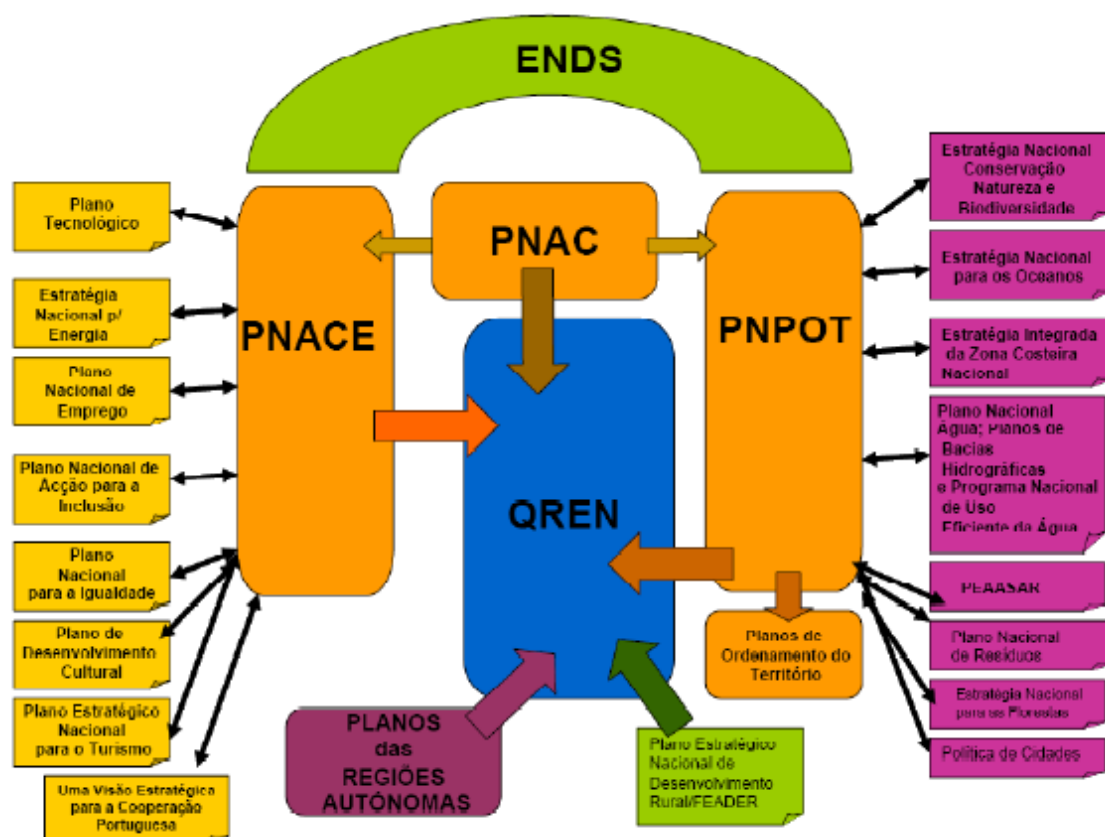
II.5 Orientações Nacionais e Coesão Territorial: uma síntese

A análise dos planos que constituem este “novo ciclo” do ordenamento do território português confirma a existência de uma linha de pensamento comum que atravessa todos estes instrumentos e que em muito se assemelha ao “pensamento territorial europeu” que tem vindo a ganhar consensos ao longo desta última década e que está bem patente no Livro Verde sobre a Coesão Territorial Europeia. O quadro seguinte sintetiza as semelhanças verificadas ao longo deste capítulo:

Área Temática	Medidas Propostas
Ambiente	<ul style="list-style-type: none"> - Protecção de riscos naturais e tecnológicos - Uso sustentado de recursos - Ganhos ambientais nas cidades portuguesas
Economia	<ul style="list-style-type: none"> - Enfoque nos recursos endógenos (Capital Territorial) - Economia do Conhecimento, baseada na criatividade e inovação - A cidade como a escala fundamental de integração na economia global
Política Urbana	<ul style="list-style-type: none"> - Policentrismo - Criação de redes urbanas para a inovação e competitividade - Regeneração urbana - Criação de imagem própria e fomento de factores diferenciadores
Equipamentos	<ul style="list-style-type: none"> - Melhoria do acesso a serviços de interesse geral - Optimização de equipamentos através da sua estruturação em rede - Parcerias como forma de atingir a massa crítica necessária - Estruturação tendo como base o sistema urbano e as novas dinâmicas
Governança	<ul style="list-style-type: none"> - Novas formas de parcerias público-privadas - Incentivo a acções de escala inter-municipal - Incentivo à transparência e participação

Em termos de articulação, pelo menos no que toca aos objectivos e linhas estratégicas a concretizar para os alcançar, os planos analisados “falam a uma só voz”. O esquema seguinte sintetiza as relações entre os vários instrumentos:

Figura nº3 – Articulação entre os instrumentos em vigor



Fonte: Presidência do Conselho de Ministros, 2006

Sintetizando, e tendo apenas em conta as questões e planos relacionados com o conceito de Coesão Territorial, emerge o seguinte “enquadramento programático”:

O QREN possui claramente uma vertente territorial, enquadrando o financiamento de medidas (incluindo a política de cidades POLIS XXI) que, em teoria, contribuem para um território mais coeso. Muitas destas medidas encontram o seu reflexo no PNPOT, que estabelece as bases e o modelo para o desenvolvimento territorial de Portugal e define também propostas para a localização dos investimentos a realizar, com os devidos ajustes introduzidos pelos PROT, que por sua vez vão influenciar os vários planos de nível municipal (PMOT), assegurando assim a função articuladora do nível regional de ordenamento do território.

Os PROT de segunda geração inserem-se neste “enquadramento programático”. Porém, embora a nível teórico pareça que estão asseguradas as condições que podem levar à criação e operacionalização de uma política de Coesão Territorial, existe uma manifesta “carência sistemática de capacidade em os implementar” (QUENTAL, 2006:1) e ainda uma descoordenação nos tempos de elaboração dos vários instrumentos (por exemplo a elaboração dos POR e dos PDM de segunda geração ter ocorrido antes da elaboração dos PROT, o que pode prejudicar o seu papel articulador, como se verá mais à frente).

De seguida serão abordados os aspectos teóricos e evolução dos PROT enquanto figura de plano, como forma de enquadramento do caso de estudo.

Capítulo III - Planeamento Regional de segunda geração: o elemento de charneira do sistema de ordenamento territorial português

III.1 PROT de primeira geração: contexto e limitações

A figura do PROT surge como um plano físico⁴, de âmbito regional, destinado a espacializar um modelo de ordenamento do território através da articulação de políticas, programas e acções da administração pública (central e local) e dos agentes de desenvolvimento. Tal facto é aparente pela leitura do preâmbulo, que afirma a necessidade de um “instrumento de planeamento capaz de promover, à escala apropriada, a caracterização biofísica e geográfica do território, estabelecer os critérios espaciais de salvaguarda do património cultural impresso nas paisagens, assegurar o máximo de actividade biológica nos diferentes quadros ecológicos (...) e garantir a manutenção da capacidade de regeneração dos recursos renováveis”.

A responsabilidade de elaboração do PROT era do então Ministério da Qualidade de Vida, através da Direcção-Geral do Ordenamento, colaborando com os organismos sectoriais com expressão no território em questão, tendo em vista a elaboração de “instrumentos programáticos e normativos das acções a desenvolver no quadro geográfico nacional, visando a caracterização e o desenvolvimento harmonioso das diferentes parcelas do território através da optimização das implantações urbanas e do uso do espaço e do aproveitamento racional dos seus recursos”. Como vai ser

⁴ DL 338/83 de 20 de Julho

possível verificar, a predominância da componente normativa do PROT marcou esta primeira geração de planos regionais.

Os objectivos propostos para o PROT incluem:

- Estabelecer os critérios de organização e uso do espaço de acordo com as suas aptidões e potencialidades;
- Estabelecer as normas gerais de ordenamento do território, fundamentando o zonamento correcto do espaço;
- Avaliar e quantificar as capacidades de suporte do território;
- Estabelecer os limiares de utilização dos recursos renováveis, a fim de permitir a sua regeneração.

De destacar ainda que durante todas as fases da sua elaboração, devia-se proceder à articulação do PROT com os planos vigentes de carácter socio-económico e o facto, sendo este ponto uma das principais alterações feitas com a segunda geração, de que os princípios e normas constantes nestes planos vincularem todas as entidades públicas e privadas, no período de vigência estabelecido de 12 anos.

A falta de regulamentação fez com que este decreto-lei não tivesse uma aplicação expressiva: apenas um plano foi aprovado ao longo do seu período de vigência, o PROT da área envolvente da albufeira da barragem do Aguieira. Só com o enquadramento legal de 1998⁵ se lança mais extensivamente a elaboração de PROT pelo país. Em pouco mais de um ano surgem cinco novos PROT: o PROTAL (cobrindo a região do Algarve), o PROZED (cobrindo a zona envolvente do Rio Douro), o PROTALI (Alentejo Litoral), o PROTAML (Área Metropolitana de Lisboa) e o PROZAG (zona envolvente às barragens do Aguieira, Corgo e Fronhas). Mais tarde surge o PROTCL (Centro Litoral) em 1990, o PROTAM (Alto Minho) em 1993 e o PROZEA (zona envolvente à barragem do Alqueva) e PROZOM (Zona dos Mármore) em 1994.

O DL 176-A/88 mantém os mesmos objectivos gerais para o PROT, nomeadamente concretizar a política de ordenamento do território, definir opções e estabelecer os critérios de organização, uso do espaço e normas gerais de ocupação e utilização para um correcto zonamento e protecção dos valores ambientais e naturais.

⁵ DL 176-A/88 de 18 de Maio (que revoga o anterior)

As alterações introduzidas mais significativas prendem-se com factores de organização da administração pública, tornando o processo de elaboração mais descentralizado. Embora a responsabilidade continue a pertencer ao governo central (neste caso ao Ministério do Planeamento e da Administração do Território), a elaboração do PROT é agora determinada mediante resolução do conselho de ministros, depois de ouvidos todos os municípios envolvidos. O processo de elaboração é conduzido pela Comissão de Coordenação Regional (órgão desconcentrado da administração central para os sectores ligados ao planeamento e gestão dos recursos naturais) indicada, sendo acompanhada pela comissão consultiva (composta pelos municípios abrangidos e pelos departamentos da administração central interessados).

A descentralização do processo representou uma mais-valia para a sua agilização, mas outros dois factores ajudam a explicar a rápida proliferação dos PROT.

O primeiro factor corresponde à necessidade de protecção dos recursos naturais em áreas não-abrangidas por normas de qualquer instrumento de planeamento territorial. Exemplificando, Rui Alves (2007:200) defende que “embora o desinteresse dos municípios pela aprovação do PDM não tenha constituído a principal razão para que o estado tomasse a iniciativa de elaborar o PROT em determinadas regiões, certamente que terá sido um motivo bastante forte para que tal acontecesse”. O PROT surgia assim como forma de garantir a protecção de valores naturais em áreas onde não existia regulamentação (para áreas não-delimitadas, excluindo assim a RAN e a REN com o seu regime de protecção próprio) ou em áreas onde esta era insuficiente, ganhado assim um carácter supletivo, orientando e enquadrando o planeamento municipal.

O segundo factor prende-se com a necessidade de articulação entre políticas sectoriais, o que segundo Paulo Correia (1995:88) “tornam a elaboração do PROT mais do que oportuna – isto é, absolutamente necessária”. Adiciona-se ainda o facto de que muitas questões de ordenamento ultrapassam o nível municipal, necessitando de um tratamento supra-municipal, o qual se adapta ao PROT, permitindo assim orientar o nível municipal e as políticas sectoriais, instituindo regras semelhantes em áreas homogéneas ou fortemente interdependentes, articulando soluções supra-municipais e acautelando interesses regionais e nacionais.

Estes dois factores são motivos mais genéricos que levaram à elaboração dos PROT, mas, em cada caso, houve outras motivações que justificaram o seu aparecimento, sintetizadas no quadro:

PROT	Motivos
PROTAL	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Contra ofensiva a um processo urbano-turístico em grande expansão em áreas já congestionadas e com sinais de degradação ambiental, paisagística e de qualidade de vida, que poderia levar a uma perda de competitividade do turismo. ▪ Orientação da expansão urbana para espaços adequados, garantindo a protecção de recursos naturais e zonas ecologicamente sensíveis.
PROZED PROTALI PROZAG	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Antecipação e defesa, protegendo valores naturais e paisagísticos, procurando assim evitar os erros cometidos em outras áreas de elevado potencial turístico face à pressão de transformação de usos de solo já perceptível e expectável.
PROTAML	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Concertação e articulação de agentes, instrumentos e projectos, numa região com grandes interdependências; ▪ Necessidade de uma gestão global e integrada dos processos de transformação do território, sistema de transportes, saneamento básico e gestão de resíduos urbanos; ▪ Protecção de valores naturais e de zonas únicas (como os estuários do Tejo e do Sado).
PROZEA	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Antecipação e defesa em relação à pressão turística e agrícola expectável na zona envolvente à futura albufeira.
PROZOM	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Construção de um pacto territorial sobre a exploração de mármore na região, juntando preocupações de ordenamento do território, protecção de outros recursos naturais, promoção da qualidade ambiental e protecção da paisagem.

Uma das críticas feitas a esta primeira geração foi a da elaboração dos planos. Se bem que os PROT acima mencionados têm a sua justificação face às dinâmicas presentes em cada um dos territórios, para Rui Alves (2007) o mesmo já não se pode dizer acerca da menor importância que foi atribuída aos PROTCL, PROTAM e PROZOM (relegados para segundo plano) e que se tenha excluído a região Oeste, a Área Metropolitana do Porto e o litoral Norte (até ao rio Lima) da necessidade de elaboração de um PROT nesta primeira geração, sendo afirmado que “existiu uma grande contradição que só pode ser explicada por receios políticos e por cedências do estado aos grandes interesses imobiliários”.

Outra crítica prende-se com a descontinuidade territorial dos PROT, criando diferentes normas em áreas geograficamente contíguas, o que gera dificuldades acrescidas na gestão do território, sobretudo quando é necessária uma visão supra-municipal. Maria Mendes (1991:41), referindo-se ao PROTAL, critica este mesmo

facto, e antecipa os problemas que podem surgir, lembrando que “a delimitação das zonas segue um critério rígido, criando dificuldades de gestão, particularmente em espaços de fronteira... a resolução das dificuldades é remetida para os planos directores municipais, o que, colocando o organismo regional numa situação cómoda deixa antever a impossibilidade de implementação do plano”.

A crítica mais prevalente foi, no entanto, a excessiva componente normativa em detrimento da programática, tornando os PROT de primeira geração essencialmente instrumentos de controlo da transformação do uso e ocupação do território. A vertente programática, a de articular planos, acções e interesses dos vários actores, criando um programa de execução que contenha opções e prioridades e identifique acções a realizar, estabelecendo objectivos, metas, meios financeiros disponíveis e actores responsáveis, está pouco presente. Rui Alves (2007:208) refere que “a componente temporal da execução das realizações não foi assumida em nenhum deles e, na prática, não existiu uma clara vinculação das políticas sectoriais ao modelo territorial proposto em cada um deles”. Já Maria Mendes (1991) aponta a ausência de uma metodologia de implantação do PROTAL, criticando ao mesmo tempo a sua excessiva componente normativa ao afirmar que “as políticas de planeamento urbano e respectivas estratégias são, em qualquer parte da Europa, da competência dos municípios e não se compreende por que razão um plano de ordenamento regional, entendido como a identificação da vocação das diferentes partes do território, deverá detalhar no seu regulamento aspectos tão específicos”, concluindo ainda que “ (...) em síntese, esta breve análise do Plano Regional de Ordenamento do Algarve (...) revela um retrocesso no sistema institucional colocando os níveis regionais, não como coordenadores das opções municipais mas como controladores das suas acções” (Mendes, 1991:43).

Pelas razões expostas, a primeira geração de PROT não conseguiu alcançar os objectivos pretendidos, ao privilegiar a sua componente normativa em detrimento da programática, um paradigma que se considera ultrapassado. É então consensual que, acima de tudo, o PROT deve ambicionar constituir-se como uma plataforma de convergência de interesses entre os municípios abrangidos e os actores com impacto no território, tendo em conta a articulação com os vários planos da administração pública. Com o lançamento da sua segunda geração é este papel que se espera do PROT.

III.2 Segunda Geração de PROT

A aprovação da Lei de Bases do Ordenamento do Território e Urbanismo (LBOTU)⁶ e do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT)⁷ marca a mudança de paradigma do planeamento regional em Portugal: de um carácter normativo para um estratégico e programático. As limitações dos PROT de primeira geração são, assim, reconhecidas e procura-se uma metodologia mais eficaz.

A nova legislação inclui o PROT no grupo dos instrumentos de desenvolvimento territorial, caracterizados pela sua natureza estratégica, traduzindo as grandes opções com relevância para a organização do território, servindo como quadro de referência para a elaboração de instrumentos de planeamento territorial (os PMOT) e vinculando apenas as entidades públicas. O actual quadro legal posiciona então o âmbito regional como um elemento de charneira (entre o nacional e o local) fundamental no sistema de ordenamento português.

O lançamento da segunda geração de PROT foi também impulsionado pela aprovação do PNPOT e pelo processo de revisão da maioria dos PDM (o que inicia também o que se considera uma segunda geração de PMOT). Pela primeira vez surge a oportunidade de cobrir o território nacional com instrumentos de gestão territorial, dando coerência e articulação ao sistema de ordenamento. Tendo em conta este contexto, a elaboração de PROT em todas as regiões é considerada como “uma peça fundamental do sistema de integração e coesão territorial que está na base de qualquer processo de desenvolvimento regional” (SEOTC, 2005:4).

Segundo a LBOTU, os PROT são instrumentos de desenvolvimento territorial, de natureza estratégica que, em conjunto e de acordo com o PNPOT, traduzem as grandes opções com relevância para a organização do território, estabelecendo directrizes de carácter genérico sobre o modo de uso do mesmo, consubstanciando, o quadro de referência a considerar na elaboração de instrumentos de planeamento territorial.

Os PROT têm como funções principais:

- Definir directrizes para o uso, ocupação e transformação do território, num quadro de opções estratégicas estabelecidas a nível regional;

⁶ Lei 48/98, na sua actual redacção do Lei 54/2007 de 31 de Agosto

⁷ DL 380/99, na sua actual redacção do DL 316/2007 de 19 de Setembro

- Promover, no plano regional, a integração das políticas sectoriais e ambientais no ordenamento do território e a coordenação das intervenções;
- Dar orientações para a elaboração dos PMOT.

Em consonância com a LBOTU, o artigo 52º do Decreto-lei n.º 380/99 estabelece os seguintes objectivos dos PROT:

- Desenvolver, no âmbito regional, as opções do PNPOT e dos planos sectoriais;
- Traduzir, em termos espaciais, os grandes objectivos de desenvolvimento económico e social sustentável formulados no plano de desenvolvimento regional;
- Definir medidas/intervenções com vista à atenuação das assimetrias de desenvolvimento intra-regionais;
- Servir de quadro de referência para a elaboração dos Planos Intermunicipais e dos PMOT.

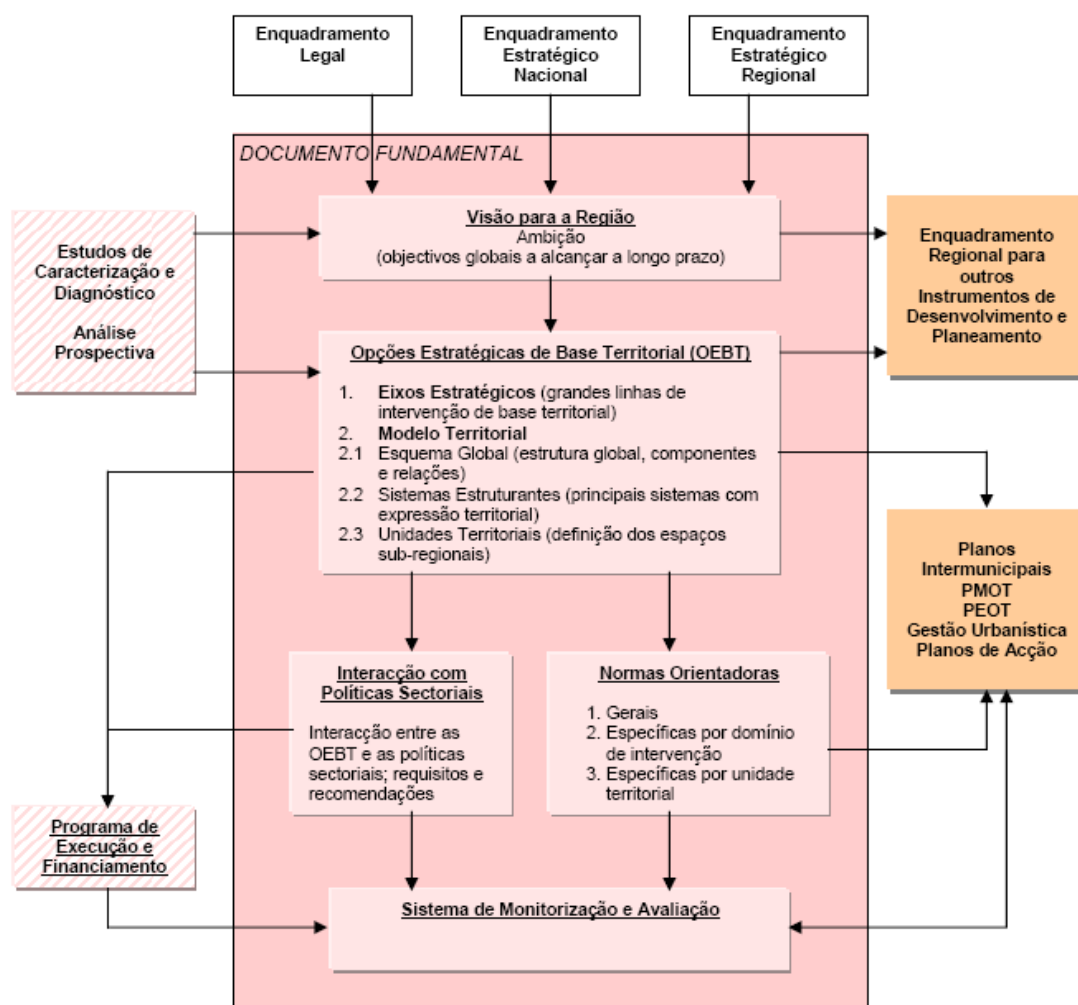
Os PROT de segunda geração combinam assim três vertentes: articulação de políticas, planeamento estratégico e regulamentação do uso, ocupação e transformação do solo. Quanto a esta última componente, é referido que não deve entrar em especificações de carácter regulamentar que pertençam aos PMOT, mas sim orientá-los. É mesmo afirmado que “ a sua eficácia (dos PROT) é medida sobretudo pela forma como orienta os PMOT” (SEOTC, 2005:5).

A área de intervenção de cada PROT corresponde às NUT II, embora sejam admitidos planos sub-regionais (desde que devidamente justificados), garantindo que a perspectiva regional não seja compartimentada através da simples adição das unidades sub-regionais, devendo representar a visão conjunta para toda a região. No entanto, existe agora uma preocupação em concentrar o processo de elaboração e programação dos PROT, sem criar uma “dispersão” de planos: os PROT de primeira geração, na sua maioria sub-regionais, foram incluídos num único plano para a totalidade da NUT II. Posto isto, o PROZEA, PROZOM e PROTALI foram integrados no PROT Alentejo, o PROTCL foi integrado no PROT Centro e o PROTAM e PROTTMAD no PROT Norte. A única excepção é a sub-região do Oeste e Vale do Tejo (cujo território pertence às regiões do Centro e Alentejo) que, por motivos à frente explicados, teve direito ao seu próprio plano). Os outros PROT que completam a segunda geração são o PROTAML

(aprovado em 2002 e neste momento em processo de alteração) e o novo PROTAL (visto corresponder à totalidade da NUT II e por estar de acordo com as novas orientações).

Abordando agora os aspectos mais metodológicos, o esquema seguinte resume o conteúdo dos PROT de segunda geração, proposto como orientação pela SEOTC (2005:13).

Figura nº4 – Conteúdo de um PROT



Fonte: SEOTC, 2005

A caracterização e diagnóstico da região devem ser desenvolvidos seguindo um método prospectivo, típico do planeamento estratégico. A partir destes dois elementos define-se a visão estratégica (de longo prazo) que deve representar a ambição e posição que a região quer ocupar no contexto nacional e internacional, tendo como base a diversidade regional, garantindo a sustentabilidade do processo de desenvolvimento (conciliando sustentabilidade ambiental, competitividade económica e equidade de oportunidades) e a compatibilidade e articulação com os planos que incidam na região.

Esta visão irá orientar a intervenção no território e deve ser formulada por um número limitado de metas (como se costuma dizer “estratégia não é ir a todas”). De salientar que a visão estratégica deve ser comum a todos os IGT em vigor na região.

A partir da visão estratégica definida para a região são delineados os objectivos estratégicos de base territorial (OEBT), que consistem nas grandes linhas de intervenção ao nível das políticas com expressão espacial (como por exemplo os recursos territoriais, localização de actividades, infraestruturas e equipamentos, ocupação, uso e transformação do solo). Já as normas orientadoras consistem nas orientações objectivas para o ordenamento do território e deverão ter uma relação directa com os OEBT.

Outro aspecto a salientar é o reforço da obrigatoriedade de apresentação de um programa de execução que explicita os projectos, metas, entidades responsáveis, meios financeiros e um calendário de execução, tudo ligado ao sistema de avaliação e monitorização. O ênfase nesta questão e no conteúdo programático demonstram que esta nova geração pretende contrariar os principais factores que levaram ao insucesso da primeira geração de PROT.

Há ainda uma vertente importante desta nova geração a referir: a decisão pela elaboração de um PROT em cada uma das NUT II prende-se também com a razão de a coordenação dos fundos europeus ser feita a esta escala. Como já foi dito, a aplicação destes fundos tem fortes impactos territoriais, facto reconhecido aquando da elaboração do QREN 2007-2013. A nova geração de PROT pode ter então um papel importante a desempenhar no enquadramento territorial dos fundos europeus, servindo também como articulador do QREN e dos respectivos Planos Operacionais Regionais com os IGT do sistema de ordenamento português.

São estes os objectivos e características dos PROT de segunda geração, um instrumento que pretende lançar em definitivo uma política regional em Portugal. Os princípios teóricos demonstram claramente uma demarcação com a geração anterior, defendendo um novo paradigma de planeamento regional e o contexto e organização actual dos vários planos com incidência do território (ENDS, PNPOT, QREN, POLIS XXI, PDM) parece favorável para a concretização do papel de articulador que é reservado ao PROT. No entanto, a decisão algo tardia de elaborar grande parte dos PROT (decorria o ano de 2005) e a demora na sua aprovação (actualmente apenas estão em vigor o PROTAML, o PROTAL e o PROT OVT, a partir de 1 de Novembro) levou a uma descoordenação temporal entre os vários planos, sendo questionável o impacto

que os novos PROT realmente tiveram na elaboração e coordenação das acções previstas no âmbito do QREN. Esse mesmo desfasamento temporal irá, com certeza, criar fricções com alguns PDM de segunda geração já aprovados. É de esperar que a relação entre poder municipal e regional seja sempre algo problemática, sobretudo devido ao défice de execução dos planos em Portugal, o que pode ser acentuado pela falta de tradição de planeamento regional, e também a falta de um órgão regional eleito.

Tendo em conta os aspectos teóricos e metodológicos desta segunda geração de PROT, assim como algumas das suas aparentes limitações (pelo menos nesta fase inicial), avançamos de seguida para a análise do caso de estudo, o PROT OVT, abordando a NUT III do Oeste.

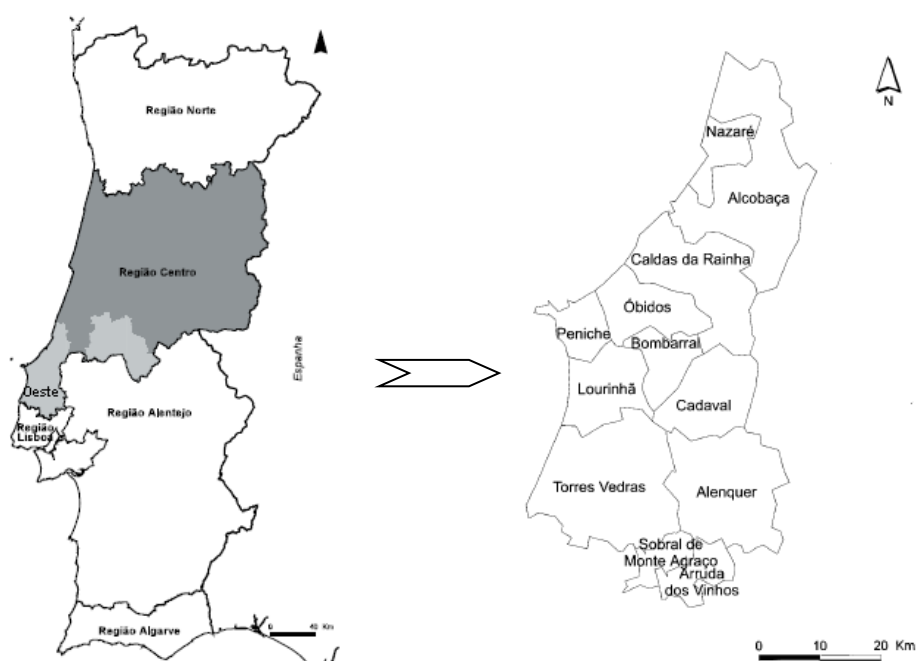
Capítulo IV – Caso de estudo: a sub-região do Oeste

IV.1 Caracterização da NUT III do Oeste

IV.1.1 Enquadramento Territorial

Localizada na faixa costeira ocidental da Península Ibérica, a NUT III Oeste faz fronteira a Norte/Nordeste com a NUT III de Pinhal Litoral, a Este com a Lezíria do Tejo, a Sul/Sudeste com a Grande Lisboa e a Oeste com o Oceano Atlântico. Numa área de 2220,2 Km², integra 12 municípios, sendo Alcobaça o maior e Sobral de Monte Agraço o menor.

Figura nº5 – Localização da NUT III Oeste e concelhos que a compõem



Fonte: INE, Anuário Estatístico da Região Centro 2007 e Anuário Estatístico de Lisboa e Vale do Tejo 2001

Tabela nº4 – Área dos municípios do Oeste

	Área (Km ²)
Oeste	2 220,2
Alcobaça	408,1
Torres Vedras	407,1
Alenquer	304,2
Caldas da Rainha	255,7
Cadaval	174,9
Lourinhã	147,2
Óbidos	141,6
Bombarral	91,3
Nazaré	82,4
Arruda dos Vinhos	78,0
Peniche	77,6
Sobral de Monte Agraço	52,1

Fonte: INE, Anuário Estatístico da Região Centro, 2007

O topónimo Oeste é, segundo Gaspar (1993), construído a partir da instalação da linha ferroviária do Oeste, que constitui um eixo de integração económico-territorial e, por um longo período, possibilitou uma especialização funcional.

IV.1.2 Enquadramento Geomorfológico

Segundo o PROT OVT, “o relevo da Região Oeste e Vale do Tejo é dominado pelas áreas aplanadas, com altitudes geralmente inferiores a 200m (89% da superfície

total), e que são interrompidas por um alinhamento descontínuo de serras calcárias (Montejunto-Candeeiros-Aire) com altitudes superiores a 600m”. A sub-região do Oeste, em particular, é uma área deprimida limitada a este pelos maciços calcários das Serras dos Candeeiros e do Montejunto, que constituem uma barreira ao acesso das áreas interiores e separa o Oeste da Lezíria do Tejo. A NUT III é ainda delimitada a Norte pela plataforma da Marinha Grande e a Sul pelos relevos entre Torres Vedras, Sobral de Monte Agraço e Mafra.

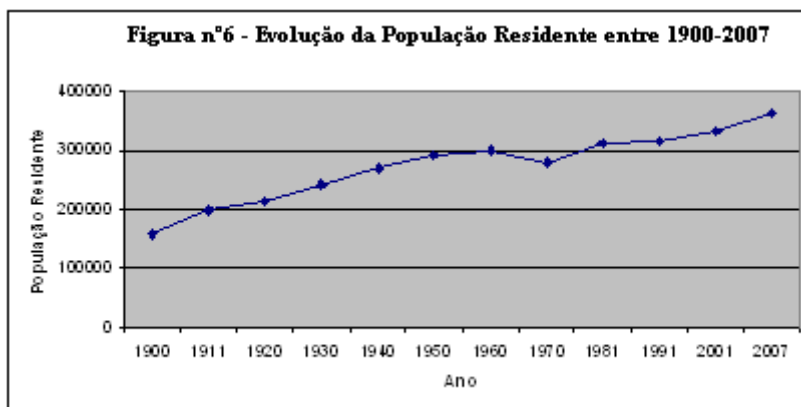
O Oeste pertence à unidade morfoestrutural da Orla Sedimentar Ocidental, constituída por serras, colinas e planaltos. O substrato dominante é carbonatado (calcários e margas) e detrítico (complexos argilo-arenosos). São ainda identificadas quatro unidades geomorfológicas localizadas no Oeste, cujas características estão sintetizadas no quadro seguinte:

Unidade Geomorfológica	Características
Colinas e Depressões do Oeste Interior	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Abaixo dos 400m de altitude; ▪ Drenada pelas bacias hidrográficas da Ribeira de Alenquer e do Rio Grande da Pipa; ▪ Atravessada, no sector sul, por acidentes tectónicos, destacando-se as depressões de Runa e Arruda dos Vinhos
Serras Calcárias do Oeste	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alinhamento descontínuo de relevos ao longo de mais de 80Km, de onde se destacam as Serras de Aire, Candeeiros e Montejunto; ▪ Uma das unidades geomorfológicas com mais precipitação do OVT.
Depressão Diapírica das Caldas da Rainha	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Faixa com mais de 30 Km de Comprimento e largura variável entre 2 e 8 Km; ▪ O fundo da depressão é relativamente plano, com uma altitude variável entre os 30 e os 40 m; ▪ A relativa monotonia da paisagem é quebrada por colinas isoladas na região de Óbidos e Caldas da Rainha.
Plataforma Litoral	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Planalto recortado pelo encaixe da rede hidrográfica; ▪ Apresenta uma largura que varia entre 10 e 20 Km, estendendo-se desde o topo das arribas que marginam a linha de costa do Oeste a uma região interior que inclui as vertentes ocidentais das Serras de Montejunto e Candeeiros.

Fonte: PROT OVT

IV.1.3 Demografia

Durante o século XX, a sub-região do Oeste mais do que duplicou (taxa de variação de 128,2%) a sua população entre 1900 e 2007. Ao longo do mesmo período, apenas na década de sessenta ocorreu um decréscimo populacional, o que é justificável pelos movimentos de emigração registados por todo o país, e que também afectaram a região.



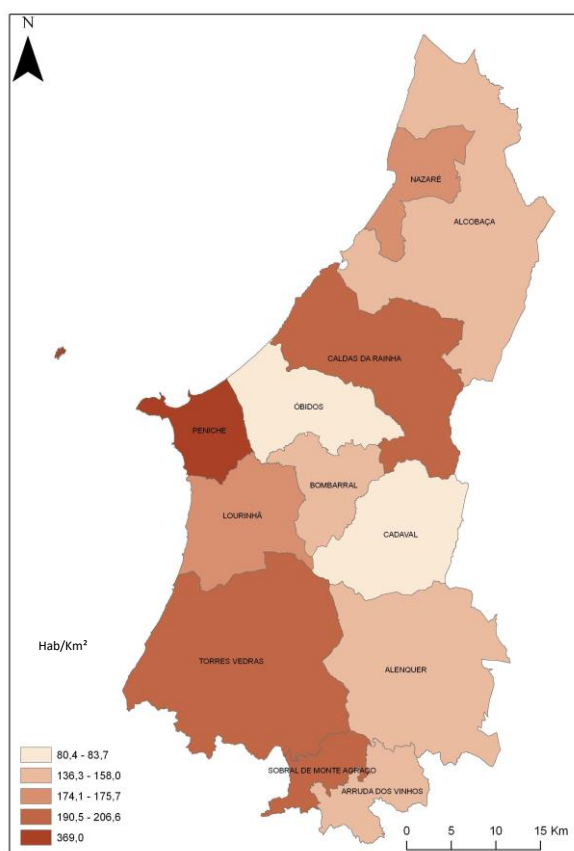
Fonte: INE, Recenseamento Geral da População

Os concelhos que mais cresceram foram Torres Vedras (com uma de 389,5%), Peniche (246,9%) e Caldas da Rainha (150,8%). Actualmente a região continua a crescer a ritmo considerável: entre 2001 e 2007 a população evoluiu na ordem dos 9% e em 2008 a taxa de crescimento efectivo foi de 0,57, superior às registadas ao nível nacional e da NUT II Centro (0,09 e -0,11 respectivamente).

A repartição da população pela região concentra-se principalmente em quatro concelhos (Alcobaca, Alenquer, Caldas da Rainha e Torres Vedras) que representam 63,8% (em 2007) da população total da NUT III. Embora este valor possa parecer excessivo (quase 2/3 da população vive em 1/3 dos concelhos), há que lembrar que estes quatro concelhos são também os que têm a maior área, logo, 63,8% da população reside em 62% do território, revelando assim uma distribuição equilibrada da população.

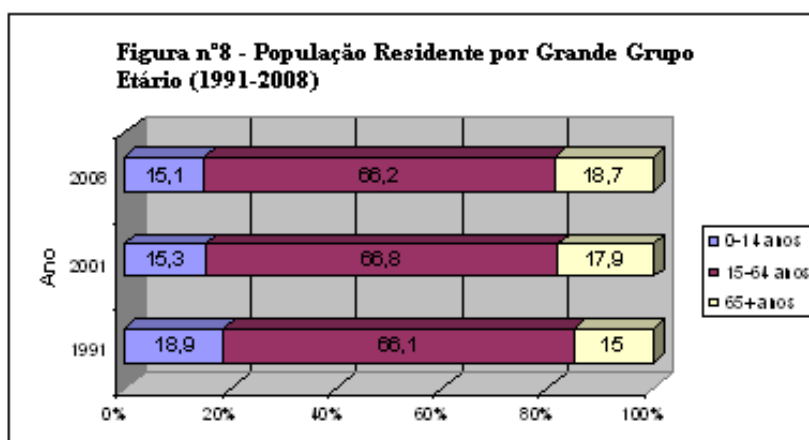
O Oeste regista 163,9 habitantes/Km² (em 2008), um valor superior à média nacional (115,4 habitantes/Km²) e o dobro da NUT II Centro (84,5 habitantes/Km²). Os quatro concelhos com maior densidade populacional são Peniche, Caldas da Rainha, Sobral de Monte Agraço e Torres Vedras. Óbidos e Cadaval são os concelhos com menor densidade populacional, registando valores próximos aos da região Centro.

Figura nº7 – Densidade populacional dos municípios do Oeste (2008)



Fonte: INE, 2008

Seguindo a tendência do país, a população do Oeste tem vindo a envelhecer, quer pela diminuição da base da pirâmide etária (devido a uma menor taxa de natalidade) quer pelo alargamento do topo (pelo aumento da esperança média de vida à nascença).



Fonte: INE, Recenseamento Geral da População 1991 e 2001, Anuário Estatístico da Região Centro 2007

Consequentemente, o índice de envelhecimento tem vindo a subir: de 78,9 em 1991 para 124,1 em 2008. Estes valores são superiores aos da média nacional mas inferiores à média da NUT II Centro. Cadaval, Bombarral e Óbidos são os concelhos mais envelhecidos.

O ritmo de expansão do parque habitacional foi quatro vezes mais rápido que o populacional, o que é explicado em grande parte pela explosão da residência sazonal ou secundária, que duplicou entre 1991 e 2001.

Tabela nº 5 – Variação (%) dos Alojamentos, Edifícios, Famílias e População na NUT III Oeste (1991-2001)

	Alojamentos				Edifícios	Famílias	População
	Total	Sazonal ou Secundário	Vagos Total	Vagos para Venda			
Oeste	21,1	103,9	-53,1	18,0	11,7	15,8	5,1
Alcobaça	22,8	149,9	-30,8	126,1	17,1	13,0	1,8
Alenquer	22,2	62,4	-62,1	-4,2	7,1	22,2	14,9
Arruda dos Vinhos	17,7	128,0	-55,2	-20,0	12,4	13,9	10,5
Bombarral	14,0	97,3	-57,7	56,0	5,7	12,4	4,7
Cadaval	13,5	70,5	-70,2	89,7	10,1	8,2	3,2
Caldas da Rainha	28,8	206,8	-41,1	72,3	18,9	21,9	13,1
Lourinhã	28,6	193,8	-43,3	181,0	18,3	17,6	7,7
Nazaré	15,0	74,2	-57,2	-13,5	-8,7	6,6	-1,7
Óbidos	11,5	94,0	-66,8	5,6	8,5	6,4	-2,8
Peniche	18,8	108,2	-61,9	-17,8	4,6	12,9	5,5
Sobral de Monte Agraço	32,4	53,9	-55,3	148,1	26,3	27,4	23,2
Torres Vedras	18,7	62,9	-61,3	-20,9	12,0	16,1	7,5

Fonte: INE, Recenseamento Geral da População, 1991 e 2001

Parte deste crescimento foi induzido pela A8 (cuja construção decorreu durante a década de 90 e terminou em 2001) e à aproximação que proporciona à AML. Sobral de Monte Agraço é um bom exemplo deste facto, tendo em conta a sua localização no extremo sul da NUT III, registando o maior crescimento em alojamentos e população.

IV.1.4 Recursos Humanos

Tabela nº6 – Ensino e actividade na NUT III Oeste

	Taxa de Abandono Escolar		Proporção da População com Ensino Superior completo		Taxa de Actividade	Taxa de Desemprego
	2001	1991	2001	1991	2001	2001
Portugal	2,8	12,6	8,6	4,1	48,1	6,7
Centro	2,2	11,8	6,9	2,8	45,4	5,7
Oeste	2,5	11,8	5,6	1,9	47,6	5,5
Alcobaça	2,4	13,4	5,2	1,6	49,0	4,1
Alenquer	3,4	10,8	5,0	1,3	49,5	5,3
Arruda dos Vinhos	0,7	9,1	6,5	1,4	49,9	4,6
Bombarral	3,0	12,7	5,0	1,4	44,0	7,5
Cadaval	4,0	10,7	3,3	1,0	42,0	5,8
Caldas da Rainha	2,0	11,3	7,9	3,4	48,9	6,5
Lourinhã	2,3	14,5	4,5	1,2	44,9	5,4
Nazaré	2,3	13,6	5,5	2,3	48,0	6,0
Óbidos	3,7	13,5	4,2	1,0	45,5	4,3
Peniche	2,0	10,2	4,7	1,5	45,7	7,8
Sobral de Monte Agraço	3,4	11,8	4,5	1,2	48,0	4,6
Torres Vedras	2,4	10,7	6,1	2,1	47,7	5,2

Fonte: INE, Recenseamento Geral da População, 1991 e 2001

No que toca ao abandono escolar assinala-se a grande progressão entre 1991 e 2001 na sub-região do Oeste, acompanhando a tendência nacional. O mesmo se pode dizer em relação ao aumento do número de licenciados; no entanto, persiste uma proporção abaixo das médias nacionais e da NUT II Centro: Caldas da Rainha é o único concelho com um valor superior à NUT II, mas ainda inferior à média nacional.

Quanto à taxa de desemprego, o Oeste apresenta um valor abaixo da média nacional e da NUT II Centro, destacando-se Bombarral (também com uma das taxas de actividade mais baixas da sub-região) e Peniche como os concelhos que registam os valores mais elevados.

IV.1.5 Economia

Empiricamente, a sub-região do Oeste é conhecida pela forte presença do sector agrícola na sua economia, sobretudo nas áreas da horticultura e fruticultura, constituindo um dos aspectos mais marcantes do território, o que explica a construção da sua imagem em torno de conceitos como “a coroa verde da Área Metropolitana Central” (PROT OVT) ou “ruralidade moderna” (Turismo do Oeste).

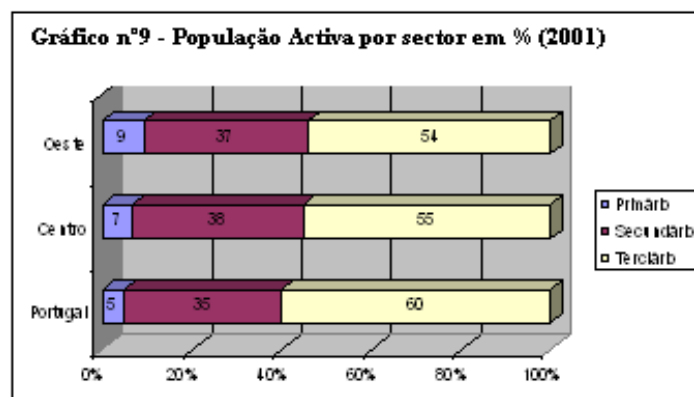
	% do primário no VAB	Árvores de fruto e oliveiras vendidas pelos viveiristas
	2007	2006/2007
Portugal	2,5	2 203 270
Centro	3,7	936 347
Baixo Vouga	2,1	56 823
Baixo Mondego	2	60 530
Pinhal Litoral	2,1	81 658
Pinhal Interior Norte	3,4	51 741
Dão-Lafões	4,7	86 630
Pinhal Interior Sul	6,5	19 479
Serra da Estrela	2,8	6 301
Beira Interior Norte	3,6	58 119
Beira Interior Sul	5,3	14 926
Cova da Beira	3,2	85 319
Oeste	8,3	359 900
Médio Tejo	2,7	54 921

Fonte: INE, Anuário Estatístico da Região Centro, 2007

O quadro seguinte atesta a importância da agricultura: em 2007 o Oeste apresenta o maior peso do sector primário no VAB, ao mesmo tempo que domina no comércio de árvores de fruto e oliveiras, representando aproximadamente um terço da NUT II Centro neste mercado.

A distribuição da população activa pelos sectores de actividade reforça a forte presença do sector primário na sub-região, registando um valor superior à média nacional e à NUT II.

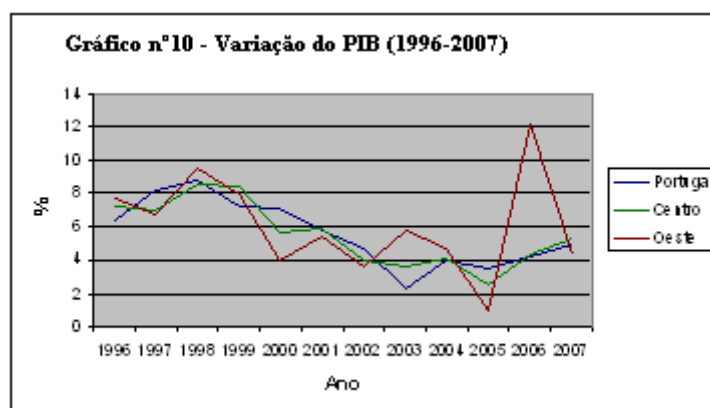
Tabela nº7 – Peso do Sector Primário na Economia das NUT III da região Centro



Fonte: INE, Recenseamento Geral da População 2001

Os cinco concelhos que se evidenciam pela proporção de mão-de-obra no sector primário são a Lourinhã (19%), Óbidos (18%), Bombarral (17%), Cadaval (14%) e Peniche (13%). No sector secundário as diferenças interconcelhias são menores, destacando-se apenas o de Alcobaça com 50% da população activa aí empregada. Também o sector terciário apresenta menos disparidades, embora sobressaíam cinco concelhos: Arruda dos Vinhos (69%), Sobral de Monte Agraço (62%), Caldas da Rainha (59%), Torres Vedras (57%) e Alenquer (57%).

A variação anual do PIB do Oeste revela uma curva algo irregular quando comparada com a média nacional e da NUT II, apresentando picos em 1998, 1999 e 2006 e os valores mais baixos em 2000, 2002 e 2005.



Fonte: INE, Contas Económicas Regionais 1996-2007

Analisando outros indicadores económicos mais gerais, verifica-se que o Oeste regista o terceiro valor mais alto da região Centro no que toca ao PIB em % do total de Portugal, sendo ainda a quinta economia mais produtiva desta mesma NUT II.

Tabela nº8 – Dados económicos das NUT III da região Centro

	Proporção de VAB em sectores de alta e média-alta tecnologia	Proporção de VAB em actividades TIC (tecnologias de informação e comunicação)	Indicador de concentração do VAB das 4 maiores empresas	PIB Em % do total de Portugal	Índice de disparidade (Portugal=100) %	Produtividade em milhares de euros	PIB per capita milhares de euros
Portugal	12,0	7,2	4,9	100,0	100,0	26,0	14,7
Centro	9,7	1,8	3,4	19,0	84,5	20,5	12,4
Baixo Vouga	20,0	3,0	8,0	3,4	91,6	22,3	13,4
Baixo Mondego	6,4	2,0	18,9	3,3	103,3	24,4	15,2
Pinhal Litoral	9,1	1,6	6,3	2,5	99,3	22,4	14,6
Pinhal Interior Norte	3,5	0,5	7,8	0,8	58,8	16,3	8,6
Dão-Lafões	10,2	0,6	15,3	1,9	69,8	16,2	10,3
Pinhal Interior Sul	2,2	0,2	9,3	0,3	72,7	14,8	10,7
Serra da Estrela	0,4	0,8	16,9	0,3	60,4	17,6	8,9
Beira Interior Norte	8,0	3,7	12,1	0,7	70,2	14,9	10,3
Beira Interior Sul	6,3	0,5	18,3	0,6	88,0	18,1	12,9
Cova da Beira	1,0	0,5	17,1	0,6	66,1	16,6	9,7
Oeste	5,5	1,6	4,8	2,8	82,8	21,9	12,2
Médio Tejo	4,8	1,0	9,9	1,9	85,0	23,2	12,5

Fonte: INE, Anuário Estatístico da Região Centro 2007

Ainda de destacar o facto da sub-região Oeste apresentar o valor mais baixo (dentro da NUT II Centro) de concentração do VAB das quatro maiores empresas. Um problema comum a grande parte das NUT III que compõem o Centro é a fraca expressão das TIC e de sectores de alta e média tecnologia nas suas economias. O Oeste não foge a esta tendência, com valores muito abaixo da média nacional e da NUT II.

O turismo é um sector que importa referir pela sua recente expansão e crescente importância para a economia regional. Definido como área de expansão prioritária no PENT (Plano Estratégico Nacional do Turismo), o turismo cresceu visivelmente na sub-região nesta última década: segundo dados do PROT OVT, entre 2002 e 2006 houve um aumento de 7,3% nos estabelecimentos hoteleiros e de 12,1% das camas disponíveis. Este crescimento tem maior incidência nos concelhos de Alcobaça e (principalmente) Óbidos (com um crescimento de 50% de estabelecimentos hoteleiros e 142% de camas disponíveis). A variante Turismo em Espaço Rural (TER) teve um crescimento exponencial: 233% nos estabelecimentos e 310% nas camas disponíveis entre 1998 e 2006 (sendo o maior contributo dado pelos concelhos de Alcobaça, Lourinhã, Peniche, Caldas da Rainha, Óbidos e Nazaré). Analisando o peso da sub-região do Oeste na NUT II Centro é possível verificar que é o terceiro destino turístico com mais dormidas. O

turismo constitui-se como um importante factor para o desenvolvimento da região e assume também destaque no PROT OVT, como será discutido mais adiante.

Tabela nº9 – Indicadores Turísticos das NUT III da região Centro

	Estabelecimentos	Alojamentos	Dormidas
	% do Centro	% do Centro	% do Centro
Baixo Vouga	15,9	13,3	12,4
Baixo Mondego	13,8	13,6	17,0
Pinhal Litoral	10,3	9,4	8,0
Pinhal Interior Norte	2,6	1,7	1,7
Dão-Lafões	11,9	11,9	13,0
Pinhal Interior Sul	1,2	0,5	0,4
Serra da Estrela	1,6	1,4	1,3
Beira Interior Norte	6,1	4,6	3,4
Beira Interior Sul	3,5	3,8	3,6
Cova da Beira	3,5	5,0	5,7
Oeste	14,8	16,2	15,8
Médio Tejo	14,8	18,7	17,6

Fonte: INE, Anuário Estatístico da Região Centro 2007

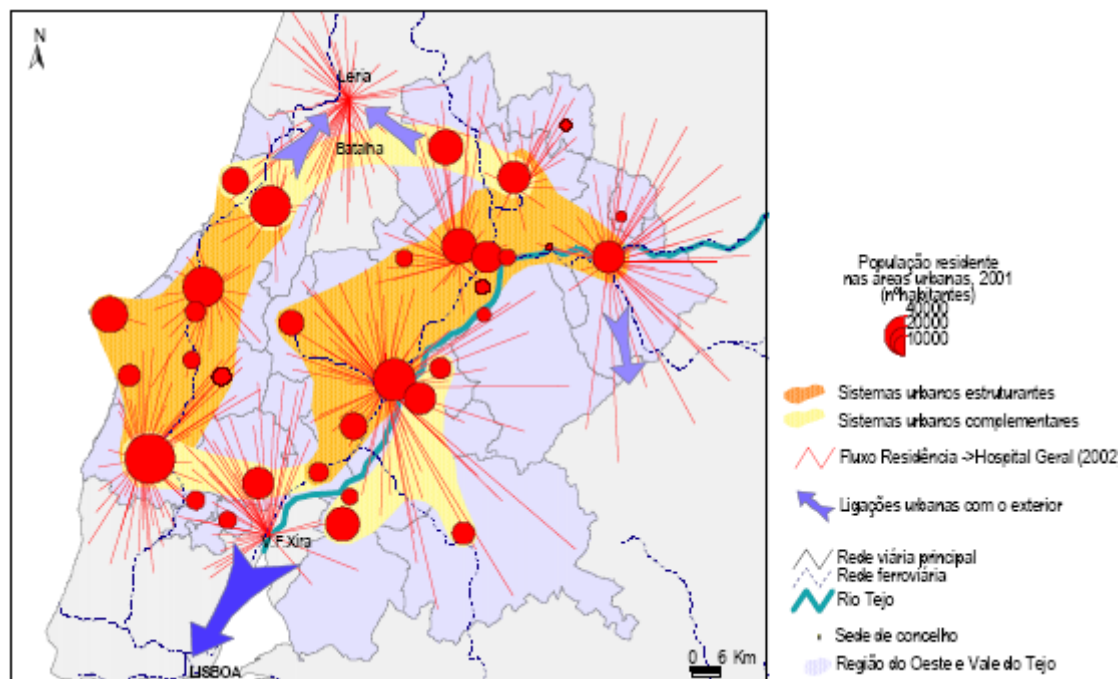
IV.1.6 Sistema Urbano e Padrão de Ocupação do Solo

Segundo o estudo da DGOTDU (2002:290) titulado “Rede Complementar do Sistema Urbano Português”, o sistema urbano da sub-região do Oeste é caracterizado como “fortemente polarizado pela Área Metropolitana de Lisboa, que tende a integrar a dinâmica das cidades médias mais próximas. Nos últimos anos tem-se registado um processo crescente de reforço de complementaridades e de integração territorial em torno de três espaços de concertação (Oeste, Lezíria do Tejo e Médio Tejo). As cidades médias de Torres Vedras e Caldas da Rainha, uma rede de centros urbanos complementares (Peniche, Alcobaça e Nazaré) e um conjunto de outros centros urbanos (designadamente, Sobral de Monte Agraço, Arruda dos Vinhos, Alenquer, Carregado, Lourinhã, Cadaval, Bombarral e Óbidos) estruturam o espaço do Oeste”.

O desenvolvimento da rede de transportes, em particular o rodoviário (devido à conclusão da A8), tem favorecido a consolidação do sistema urbano através de uma difusão, seguindo um padrão policêntrico, de equipamentos, comércio, serviços, industrialização e urbanização que se assume cada vez mais como uma extensão da coroa periférica da AML. Ainda hoje é possível verificar a grande influência da A8 no desenho do sistema urbano da sub-região, ao reforçar o eixo com as principais cidades do Oeste: o chamado triângulo Torres Vedras – Caldas da Rainha – Alcobaça, dispostas ao longo da via num sentido Sul-Norte. Estas três cidades correspondem não só aos

pólos com mais população mas também melhor servidos por equipamentos colectivos do Oeste (segundo o diagnóstico do PROT OVT).

Figura nº11 – Sistema Urbano do Oeste e Vale do Tejo



Fonte: PROT OVT, 2009

Outros eixos do sistema urbano são identificados segundo Gomes (2006:125): “O sistema urbano do Oeste, baseado num modelo polinucleado, é caracterizado pela manifestação de processos difusos de urbanização e industrialização, onde pequenos centros urbanos e manchas de evidente especialização produtiva organizam um território dinâmico em transformação. Identifica-se no subsistema urbano o funcionamento tendencialmente em “eixo” de Nazaré/Alcobaça, que se projecta até Caldas da Rainha/Óbidos, a Peniche, a Torres Vedras e a Cadaval, formando um espaço de concertação”.

Um indicador recente do INE, o índice de primazia do sistema urbano (calculado através da divisão da população da maior cidade pela população da segunda maior cidade) confirma o policentrismo do sistema urbano da sub-região do Oeste.

Tabela nº10 – Índice de Primazia do Sistema Urbano (2008)

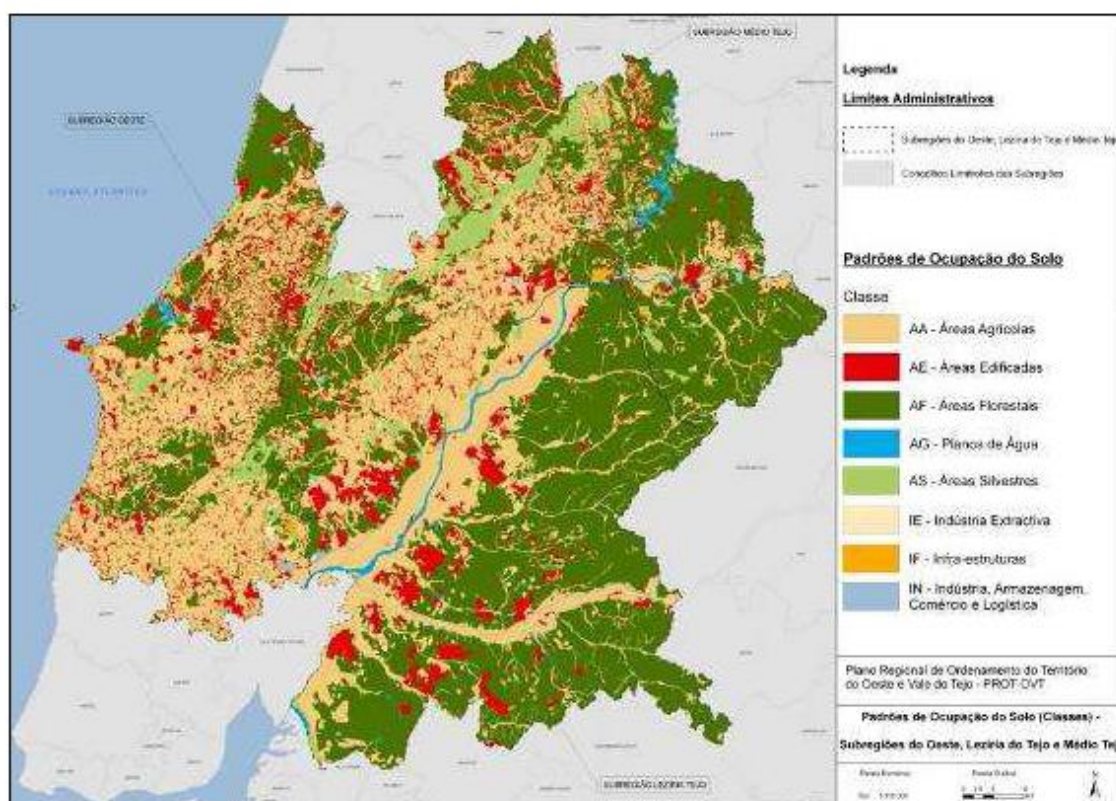
Portugal	2,15
Centro	1,83
Baixo Vouga	3,28
Baixo Mondego	3,64
Pinhal Litoral	4,26
Pinhal Interior Norte	-
Dão-Lafões	3,79
Pinhal Interior Sul	-
Serra da Estrela	1,52
Beira Interior Norte	10,11
Beira Interior Sul	-
Cova da Beira	4,15
Oeste	1,54
Médio Tejo	1,01

Fonte: INE, 2008

Como é possível verificar, o valor registado pelo Oeste está abaixo da média nacional e da NUT II Centro, sendo também um dos mais baixos das NUT III da região.

Quanto ao padrão de ocupação do solo, o PROT OVT refere o predomínio das áreas agrícolas (cerca de 50% do território) e das áreas florestais (cerca de 25%). As áreas edificadas representam cerca de 12% do território, observando-se um padrão de localização difusa que corresponde a formas lineares resultantes da expansão de pequenos núcleos rurais localizados ao longo das vias. Apenas as áreas florestais apresentam um padrão de localização concentrado. Como principal desafio futuro para a sub-região, o PROT aponta a definição de uma política de povoamento, que acompanhe a política de cidades, capaz de actuar com eficácia num sistema urbano onde os núcleos rurais e o edificado linear e disperso se diluem por todo o território.

Figura nº12 – Padrões de Ocupação do Solo no Oeste e Vale do Tejo



Fonte: PROT OVT

IV.1.7 Identidade territorial do Oeste: a perspectiva de actores privilegiados

O Oeste é um território dinâmico, mas à procura de uma nova identidade, que provavelmente vai nascer com a concretização do PROT e do Programa de Acção do Oeste, ganhando novas especializações funcionais, um pouco como aconteceu na sequência da construção da linha do Oeste.

Mas qual é a identidade do Oeste? O que distingue esta sub-região do território envolvente? Para responder a esta questão é indispensável ouvir os protagonistas locais. As opiniões expressas são diversas, mas, no geral, reconhece-se que se trata de um território em transformação e com várias identidades.

A CM Alcobaça fala de uma região muito incaracterística e muito diversa (em termos de paisagem e história, entre outros factores), mas que nem sempre foi assim: “o Oeste há muitos anos era mais singular e tinha uma identidade mais forte do que agora. A boa agricultura e as pescas perderam-se e o que restou foram algumas marcas, sob a forma de produtos tradicionais e monumentos históricos, desaparecendo a unidade, identidade e tradições. Actualmente só é possível encontrar elementos identificadores a uma escala muito maior, ao nível da imagem da “West Coast” que Portugal projecta

internacionalmente. Construir uma única identidade actualmente é difícil, pois ao perder-se a anterior construíram-se várias novas”. Uma das razões que apontam para esta confusão de identidades é a sua localização entre o norte e o sul do país, recebendo influências destas duas realidades.

A representante da equipa técnica do PROT partilha esta dificuldade em encontrar elementos identificadores. Afirma que “o Oeste é uma NUT III, mas não sei se tem uma identidade como região”. A complementar esta afirmação, refere que, de facto, o termo “Oeste” é reconhecido pelas pessoas, mas é um território que não funciona sozinho. Considera ainda que o Oeste tem uma tradição de independência, autonomia e de algum individualismo, algo que não se sente no Médio Tejo e na Lezíria do Tejo (já com tradição de trabalho conjunto devido ao Rio Tejo). Numa primeira análise chegou mesmo a pensar que esse individualismo tornava impossível a tarefa de construir uma estratégia comum para estes territórios, mas foi algo que se alcançou, concluindo que o OVT faz sentido e só o Oeste não faz tanto. Mesmo assim, indica alguns elementos mais característicos do território como a paisagem, um “litoral apetitoso”, uma área de descanso e de um rural idílico (para os “urbanitas”). Refere ainda um ideal de “Quintal de Lisboa”, algo que é rejeitado pelos actores locais. No entanto, a ADRO reconhece que este conceito tem razão de ser. Explica que a sub-região nunca foi muito industrializada, apenas em alguns focos (Alenquer, Caldas da Rainha e Alcobaça). Sempre viveu à base da agricultura, que se tem valorizado, mais recentemente no sector vinícola, constituindo este sector um dos identificadores mais forte do Oeste.

A representante da CCDR vai de encontro a estas afirmações, ao referir que o Oeste é, de certa forma, um contraponto à cidade de Lisboa, uma sua variante. Beneficia da proximidade à cidade (ganhando mercado e atraíndo actividades com a ajuda das boas acessibilidades), mas sem os problemas de estar integrado directamente nesse território. Como elementos identificadores aponta a paisagem, o clima, o turismo/recreio/lazer e a agricultura (com os seus produtos competitivos este sector é único no país em relação à sua independência face aos subsídios). Segundo o município de Torres Vedras, a estrutura agrícola tem alguma pujança, sendo o concelho o mais produtivo em Portugal no sector hortícola. Em relação às características do povoamento, a sua localização no litoral, tem evitado o despovoamento do espaço rural. Não há o

esvaziamento das aldeias porque a cidade não tem um peso excessivo nem existem cidades macrocéfalas na sub-região.

A relação com a cidade de AML é também apontada pela CM Caldas da Rainha. Na sua opinião, o Oeste assume-se como um complemento e como um espaço natural de descompressão de uma região muito concentrada. Apontam também três vectores de identificação do território: paisagem, cultura e serviços, polarizados em diversas cidades de pequena e média dimensão. Já o Turismo do Oeste, ao referir a relação com a cidade de Lisboa, afirma que “esta situação de charneira não é, obviamente, uma invenção do PROT, é algo que sempre existiu (sobretudo desde finais do século XIX, com a linha do Oeste, que aliás, estruturou e identificou a região) e é, depois, reforçada com a A8. Convivemos perfeitamente com isso, sem problemas muito significativos (penso que o eixo V. Pinheiro – Malveira – Mafra – Ericeira contribui para isso...) e o PROT, em definitivo, penso, cria condições para manter este conceito de “ruralidade moderna””.

IV.2 PROT OVT

A Resolução de Conselho de Ministros nº30/2006 lança o PROT OVT. Seguiu-se um período de elaboração de 3 anos, que foi prolongado devido à relocalização do NAL e às consequentes implicações na definição da estratégia de desenvolvimento e no modelo de ordenamento sub-regional. Segundo a ADRO, a manter-se a localização na OTA, o PROT OVT estaria pronto um ano e meio antes) até que, em 26 Junho de 2009, o Conselho de Ministros aprova o documento. O PROT OVT, publicado em Agosto de 2009⁸, entrará em vigor no dia 1 de Novembro de 2009, tornando-se assim no terceiro PROT em vigor no território de Portugal Continental (a seguir ao PROTAML e ao PROTAL). A área de intervenção deste plano corresponde ao território do Oeste e Vale do Tejo, constituído pelas NUT III Oeste, Médio Tejo e Lezíria do Tejo (que por sua vez se incluem nas NUT II do Centro e Alentejo). Para efeitos da presente dissertação será apenas abordado o território do Oeste.

A representante da equipa técnica do PROT refere que as autarquias estavam “ansiosas” pelas orientações e estratégias do PROT para as adaptarem nos respectivos PMOT, pelo que o processo de elaboração foi bastante participado. Na sua opinião até correu melhor que o processo de participação do PNPOT, devido sobretudo a três

⁸ RCM nº64-A/2009 de 6 de Agosto de 2009

factores. O primeiro prende-se com a forte liderança da CCDR: como qualquer plano estratégico, um PROT precisa de uma liderança flexível e capaz de conciliar os diferentes interesses dos intervenientes, algo que foi alcançado no PROT OVT. O segundo está relacionado com questões de organização da discussão: ao dividir o plenário em grupos sectoriais fomentou-se um processo mais rápido e concertado. Por fim, o terceiro factor relaciona-se com a utilização de TIC na construção de uma plataforma colaborativa (<http://protovt.inescporto.pt/>) que teve grande sucesso, pois funcionava em dois sentidos: todos os dias havia mensagens, planos e propostas e tudo tinha quer ter resposta da equipa técnica. A intensa participação dos actores conduziu a uma rápida aprovação. Já a ADRO aponta algumas dificuldades na interiorização dos diferentes pontos de vista entre todos os actores. Segundo esta associação houve um claro domínio da CCDR, dos municípios e dos diferentes ministérios, em detrimento de actores privados e de alguns sectores mais especializados. No entanto, reconhece que o processo de discussão do PROT foi mais longe que o habitual.

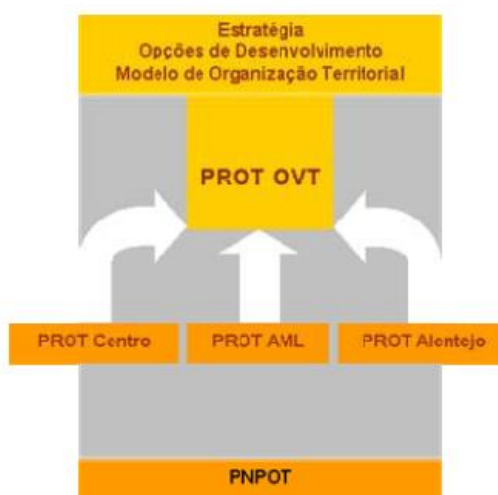
Embora a participação institucional tenha corrido bem, o mesmo não se pode dizer da participação mais virada para a população. Uma das causas, apontada por todos os entrevistados, é o facto da população não conseguir (por enquanto) interiorizar o que representa a escala regional, pensando que não lhes diz respeito. O município de Caldas da Rainha refere também como causa o facto de Portugal estar a tentar fazer em 10 anos o que a Europa já faz há 100, sendo natural que se queimem algumas etapas pelo caminho, e a participação tem sido a que normalmente é “sacrificada”, o que só contribuiu para “cavar” um fosso mais fundo entre planeados e planeadores.

O PROT tem também um importante papel a cumprir na articulação com os PMOT. Neste campo houve algumas dificuldades, principalmente no que toca ao solo rural e à faixa litoral. O município de Torres Vedras considera mesmo que o *timing* do PROT não foi propício a esta articulação, uma vez que já estavam em acção no território vários planos que o PROT invalida. Como exemplo refere o PDM do concelho, o primeiro de segunda geração no Oeste, aprovado há um ano e meio com um acompanhamento exaustivo por parte da CCDR, e que agora tem de ser alterado, quase por completo em algumas questões, quando já se tinham formado consensos há tão pouco tempo. A representante da CCDR desvaloriza de alguma forma estas dificuldades ao afirmar que faz parte do “processo de crescimento”. Reconhece que, por vezes, existe alguma confusão na definição das competências de cada nível da administração mas

com a elaboração dos planos as fronteiras vão-se tornando cada vez mais nítidas e, com o desenrolar do processo foi possível construir uma estratégia partilhada e assimilada por todos. Esta componente estratégica da dimensão regional (inexistente na primeira geração de PROT) é, na sua opinião, essencial pois é apenas a esta escala que se pode fazer a integração política e um papel de charneira, entre o nível nacional (mais abstracto) e o municipal (mais regulador), onde se consegue a coordenação das políticas sectoriais, a definição de um modelo de ocupação, uma visão e as orientações para a alcançar. No entanto, o município de Torres Vedras alerta para o facto de que o planeamento tem tradicionalmente dificuldades na implementação, e que sem um poder regional formal a responsabilidade de execução recai, na quase totalidade, nos municípios, sendo crucial estes reverem-se nessas mesmas orientações para facilitar o processo.

Tendo em conta o quadro legal exposto no capítulo 4, o PROT OVT é enquadrado por orientações de nível nacional como o PNPOT, o ENDS e o PNAC, estando também inserido no período de programação comunitária de 2007 – 2013. Neste domínio, encontra-se já aprovado um plano de acção para o horizonte de 2008 – 2017, que enquadra vários projectos a realizar na sub-região, financiados em larga medida por fundos comunitários através do POR Centro, que serão abordados mais à frente. De salientar ainda certos planos sectoriais terão um forte impacto no território da sub-região, como o PENT e o PRN.

Figura nº13 – Articulações do PROT OVT



Fonte: PROT OVT, 2009

O Oeste e Vale do Tejo insere-se no espaço de polarização da AML. O seu esquema de desenvolvimento reflecte as dinâmicas da Região de Lisboa, mas para fins de programação comunitária, o OVT é enquadrado pelas opções das regiões do Centro e Alentejo. Situada entre estas três regiões, existe um potencial para que este território venha a desempenhar um importante papel de charneira. Como tal, justifica-se um PROT específico a estas três NUT III, baseado em critérios de identidade e integração, procurando não compartimentar a perspectiva regional do PROT, garantindo assim que as sinergias que se poderão estabelecer ultrapassem a simples adição de unidades sub-regionais.

Tendo em conta o posicionamento do PROT OVT no sistema de ordenamento nacional, o plano pretende: concretizar as opções dos planos referidos anteriormente, respeitando os princípios gerais da coesão, equidade, segurança de bens e pessoas, competitividade e sustentabilidade ambiental, paisagística e urbanística do território; definir um modelo sustentável de desenvolvimento turístico (fundamental agora que a sub-região foi definida no âmbito do PENT como uma zona de expansão prioritária); desenvolver actividades logísticas, reforçar os factores de atracção e acolhimento de actividades económicas (empresas, indústrias e serviços); reforçar a competitividade económica e sustentabilidade ambiental dos sectores agrícola e florestal; inserir o território em redes nacionais e internacionais.

Partindo destas prioridades e desafios, o PROT identifica “as condições e recursos naturais do Oeste e Vale do Tejo; a proximidade do grande mercado metropolitano e respectivos serviços; o seu potencial de articulação entre a Área Metropolitana de Lisboa e as Regiões Centro e Alentejo (...) a perspectiva do reforço das acessibilidades externas e do aproveitamento dos sistemas naturais e patrimoniais” como os elementos estruturantes para o futuro desenvolvimento do território, que, no horizonte de 2020, “será um dos mais qualificados, atractivos e produtivos do país, combinando”:

- excelência dos seus diversificados sistemas naturais e patrimoniais, paisagens e culturas;
- recursos humanos, científicos e organizacionais qualificados;
- reforçadas acessibilidades e conexões que lhe conferem uma nova centralidade nacional e relevância internacional;

- actividades agrícolas, florestais, industriais, centros logísticos e serviços com elevado grau de inovação, tecnologia e conhecimento;
- fixação de novos residentes e talentos, relevantes eventos culturais e de lazer, e, ainda, elevado número de visitantes.

Simultaneamente, o OVT deverá afirmar-se como uma “charneira de articulação entre a Área Metropolitana de Lisboa, o Centro e o Norte do país, por um lado, e o Alentejo e Beira Interior, por outro (...)”(PROT OVT, 2009:41) através de actividades produtivas, logísticas e de serviços suportadas por uma rede urbana polinucleada consolidada e integrada no sistema de polarização da AML. Para além desta função de charneira de articulação, a visão preconizada para esta região defende ainda a função de coroa verde da AML, encarando o ambiente como um factor de bem-estar e de coesão territorial, onde a identidade regional é permanentemente aprofundada.

O PROT OVT considera fundamentais os seguintes projectos para a concretização da visão estratégica:

- Construção de infraestruturas de reforço das acessibilidades externas (NAL, TGV e TTT);
- Desenvolvimento turístico e de lazer;
- Estruturação de uma rede urbana polinucleada;
- Abertura de um novo eixo de desenvolvimento na margem esquerda do Tejo;
- Promoção de actividades e produções economicamente competitivas e ecologicamente sustentáveis.

Tendo em conta a visão estratégica apresentada, foram delineados quatro eixos estratégicos.

IV.2.1 Eixos Estratégicos

Eixo 1: Ganhar a aposta da inovação, competitividade e internacionalização

Este eixo estratégico reflecte o modelo de crescimento económico que tem sido defendido durante o processo de discussão do conceito de Coesão Territorial, o que é visível pela intenção de apostar, para a região do Oeste e Vale do Tejo, na “abertura e qualificação para se afirmar de forma específica como espaço integrante e activo na

internacionalização da grande região de Lisboa e na afirmação como região capital com dimensão e competitividade europeia relevante”(PROT OVT, 2009:46).

A promoção da competitividade e inovação procede-se através de uma eficiência dos processos competitivos (racionalização, diferenciação e inovação na produção de bens e serviços) e rentabilização dos equipamentos colectivos em iniciativas centradas na gestão de redes de prestação de serviços. Tendo em conta estes princípios, o modelo de crescimento proposto deve valorizar os recursos endógenos, seleccionando os segmentos e indústrias que levem a maiores valores acrescentados, apostar num turismo sustentável centrado na valorização do património e ainda o desenvolvimento de nichos de agricultura. A organização de actividades segundo lógicas sectoriais e de complementaridade em clusters é também um dos pontos-chave do modelo de desenvolvimento económico a seguir. Em suma, a qualificação do território e a mobilidade (externa e intra-regional) são aspectos centrais e decisivos para a valorização da eficiência colectiva e para o sucesso da estratégia regional.

Outro aspecto prende-se com a necessidade de um maior esforço no que toca à qualificação da mão-de-obra e do desenvolvimento de novas competências, em paralelo com uma maior intensificação de Investigação e Desenvolvimento, construindo uma maior cooperação entre empresas e centros de investigação. Também relacionado com a inovação tecnológica, está o que se pode considerar uma “inovação empresarial”, procurando-se fomentar novos métodos na gestão e organização de empresas e estimular uma cultura global de empreendedorismo.

Eixo 2: Potenciar as vocações territoriais num quadro de sustentabilidade ambiental

Este eixo estratégico enfatiza o papel que as actividades de turismo, recreio e lazer têm para a região do Oeste e Vale do Tejo. São mesmo consideradas como “as vertentes estratégicas de um desenvolvimento baseado nos recursos próprios regionais e nas identidades territoriais (...) devendo contribuir, também, para a minimização de desequilíbrios internos à região, nomeadamente entre o litoral e o interior, e entre as duas margens do Tejo”. Estas actividades serão organizadas tendo em atenção a complementaridade com a Área Metropolitana de Lisboa, o principal destino turístico do país, e também uma forte entidade polarizadora, que, em conjunto com as dinâmicas induzidas pelo NAL (Novo Aeroporto de Lisboa), pode provocar fenómenos de periferização associados à desqualificação sócio-urbanística, ambiental e paisagística do

território. Como tal, o PROT OVT procura promover a valorização e a promoção do território e das pessoas, de forma a garantir a identidade, a competitividade económica, a inclusão social e a coesão sociocultural.

Como tal, o PROT OVT, no contexto da região de polarização metropolitana de Lisboa, assume o seu território como a coroa verde da AML onde a paisagem e recursos naturais são valorizados e protegidos. Este objectivo será alcançado com a conciliação das actividades agrícolas e florestais com as dinâmicas urbanas e as áreas fundamentais para a conservação da natureza e da paisagem.

Este eixo também aborda a questão energética, um facto relacionado com a intenção de transformar a região na coroa verde da AML. É referida a elevada intensidade energética da economia regional e a ineficiência na sua utilização. Propõem-se a adopção de acções estratégicas inovadoras e pró-activas no domínio da energia, dando continuidade ao aproveitamento da energia eólica na região e apostando em políticas de planeamento do licenciamento urbanístico e na sensibilização da população e agentes económicos para gerir melhor a procura de energia.

A prevenção e gestão de riscos, tendo por base a prevenção e minimização dos efeitos e actividades perigosos, garantindo o direito à segurança das populações e dos bens e à qualidade do ambiente, é outra área abordada neste eixo estratégico.

Eixo 3: Concretizar a visão policêntrica e valorizar a qualidade de vida urbana

O PROT OVT preconiza um sistema urbano “denso, qualificado e articulado, capaz de assegurar funções avançadas à Área Metropolitana de Lisboa, de potenciar as vocações e especializações regionais de forma competitiva e de consolidar as complementaridades urbanas sub-regionais”, mantendo a óptica da coesão ao pretender também mitigar a dicotomia litoral/interior.

A integração das cidades em pólos urbanos e redes territoriais alargadas e solidárias onde são partilhadas competências, infraestruturas e equipamentos é outro dos objectivos deste eixo, sendo dados exemplos de integração de soluções de carácter plurimunicipal nas áreas do abastecimento público de água e saneamento de águas residuais e ainda de reforço de complementaridades e sinergias em redes de equipamentos de saúde, educação, cultura, desporto e lazer.

A regeneração urbana é outro factor incluído neste eixo: defende-se a aposta na qualificação dos centros urbanos através da valorização do património, frentes ribeirinhas e recuperação dos espaços urbanos desqualificados, estruturando redes de equipamentos e condições adequadas de mobilidade.

Tendo em conta a posição das cidades como nó central na economia regional, este eixo aborda ainda o turismo e a qualificação dos recursos humanos e TIC (tecnologias de informação e comunicação) enquadrados no sistema urbano. Em relação ao turismo defende-se a criação de formas alternativas em pequenos aglomerados tradicionais. No que toca à qualificação dos recursos humanos é proposto o reforço do ensino profissional e politécnico e uma maior utilização das TIC nos centros urbanos de menor dimensão.

Eixo 4: Descobrir as novas ruralidades

Este eixo é justificado pela competitividade do sector agrícola e florestal e o seu peso e destaque na economia regional, assim como as fragilidades inerentes ao espaço rural face aos fenómenos de expansão das áreas urbanas e das actividades turísticas. No seu essencial, este eixo pretende garantir a sustentabilidade futura do sector agro-florestal e das zonas rurais, através da promoção da multifuncionalidade das explorações agrícolas, sistemas de produção competitivos e ambientalmente sustentáveis, sistemas de ocupação e uso de solo que valorizem as especificidades das zonas rurais e diversificação e reforço do tecido económico e social. Para alcançar estes objectivos enfatiza-se o papel que os produtores agrícolas têm no eventual sucesso destas medidas, através do desempenho de três tipos de funções: económica, ambiental e social.

Este eixo aborda ainda a questão das relações entre áreas urbanas e rurais, referindo que embora a aproximação social entre ambos (expansão dos valores e atitudes do mundo urbano) seja positiva, importa também valorizar as especificidades do mundo rural, impedindo a sua descaracterização ou diluição social, procurando ao mesmo tempo assegurar o acesso das populações locais aos equipamentos, serviços e infraestruturas do meio urbano. Assume-se, deste modo, que tanto o meio urbano como o rural são relevantes para o desenvolvimento futuro do território. As políticas a promover devem, então, assentar numa lógica de partilha de custo-benefício, onde as funções económicas, ambientais e residenciais dos espaços rurais são valorizadas e as economias de aglomeração das áreas urbanas reforçadas. Neste contexto defende-se a

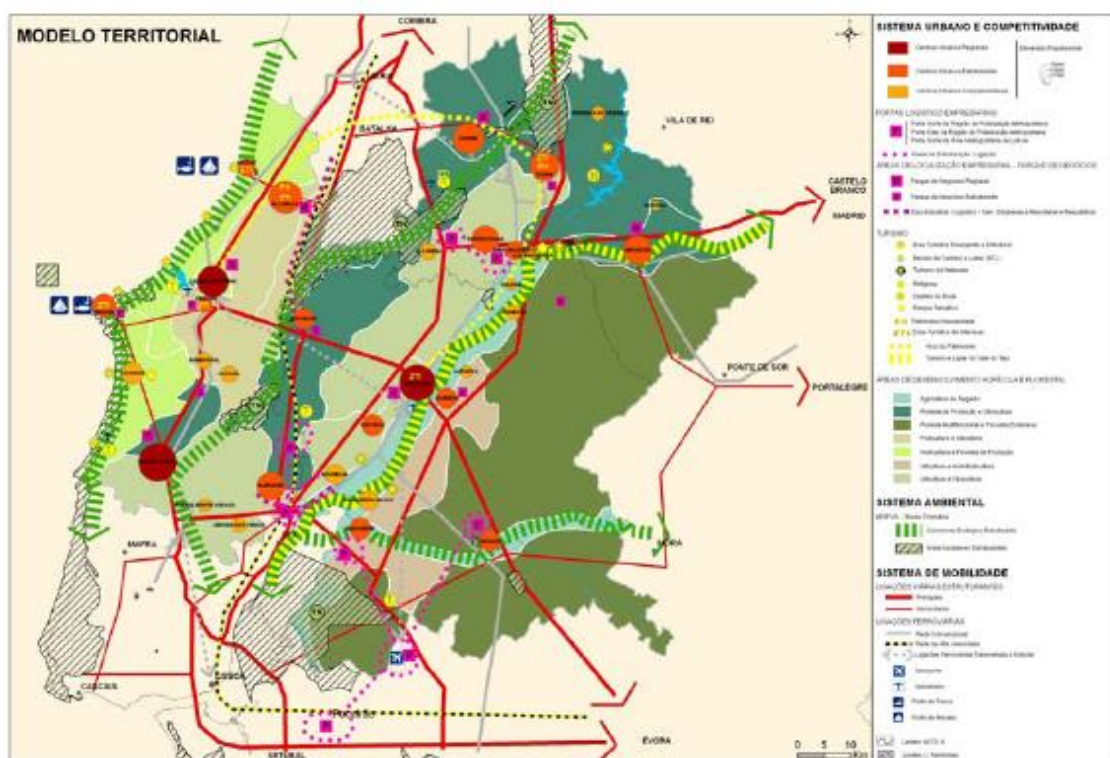
crescente integração das áreas rurais nas estratégias de ordenamento das regiões urbanas.

IV.2.2 Modelo Territorial

O PROT OVT define o modelo territorial que se espera concretizar. As principais preocupações passam por estruturar o sistema urbano e reforçar o policentrismo, tendo como pano de fundo a reconfiguração territorial resultante da construção de grandes infraestruturas e equipamentos e pelo processo de desconcentração da AML. A organização do sistema de acessibilidades, tendo em conta esta nova realidade territorial, como forma de potenciar o dinamismo das principais cidades e otimizar o impacto territorial das novas infraestruturas, é outro dos grandes objectivos. Outras preocupações estão relacionadas com a definição de uma rede de espaços de localização empresarial de elevada qualidade, a identificação da estrutura regional de protecção e valorização ambiental, a introdução de uma rede de planeamento e monitorização na área da energia tendo em vista as questões da sustentabilidade em relação aos recursos energéticos e às alterações climáticas e, por fim, a promoção de um ordenamento agrícola e florestal adequado.

Para melhor abordar estas questões, o PROT OVT estabelece três sistemas fundamentais como alavancas de desenvolvimento: o sistema urbano e de competitividade, o sistema ambiental e o sistema de mobilidade.

Figura nº14 – Modelo Territorial do OVT



Fonte: PROT OVT, 2009

Focando a sub-região do Oeste, é possível verificar a estruturação do sistema urbano em torno do eixo Torres Vedras – Caldas da Rainha – Alcobaça, apoiado na A8, que constitui a principal ligação com a AML e com a cidade de Leiria. A posição hierárquica superior destas três cidades, justifica a localização dos três parques de negócios regionais. Outras cidades que se destacam no sistema urbano do Oeste são Alenquer (devido à sua função de porta norte da AML), Óbidos, Peniche e Nazaré (todas zonas turísticas de interesse). No litoral, multiplicam-se os núcleos de turismo e lazer (NTL), seguindo assim a estratégia delineada no PENT, o que em conjunto com a aposta turística nas cidades de Alcobaça, Óbidos (ambas integradas no arco do património), Nazaré e Peniche faz do turismo uma das principais vertentes estratégicas e alavancas de desenvolvimento propostas no PROT OVT.

Seguindo a grande tradição agrícola do Oeste (especialmente nos sectores hortícola e frutícola), são delineadas três áreas de desenvolvimento agrícola e florestal: horticultura e floresta de produção (na faixa costeira), fruticultura e viticultura (mais no interior) e floresta de produção e olivicultura. No ambiente, estão delimitados dois corredores ecológicos estruturantes que atravessam toda a faixa costeira e ainda o

território mais interior, correspondendo em parte às duas serras (também classificadas como áreas nucleares estruturantes).

No que toca às infraestruturas de transporte, para além da A8, a ligação viária estruturante Caldas da Rainha/Óbidos a Santarém, constitui a única ligação estruturante entre o Oeste e o restante território do OVT. As ligações estruturantes secundárias do Oeste ligam Peniche a Caldas da Rainha/Óbidos e a Torres Vedras, e ainda Nazaré a Alcobaça. O transporte ferroviário assegurado pela presença da linha do Oeste, perdeu há muito o protagonismo que teve no desenvolvimento local. A sua reabilitação é prioritária, estando a ser estudada a sua eventual ligação com a linha do Norte e a construção de uma ligação ferroviária directa com Lisboa. A alta velocidade marca presença no território, pois está prevista uma estação em Rio Maior que servirá o Oeste.

Da leitura do modelo territorial verifica-se uma clara aposta nos sectores do turismo, agricultura/floresta e centros de acolhimento empresarial enquadrados na dinâmica do sistema urbano, aproveitando as excelentes condições de mobilidade presentes na região. Tendo em conta estas orientações gerais (mas que constituem a essência da estratégia para a região do Oeste), serão analisados de seguida os três sistemas estruturantes.

A) Sistema Urbano e Competitividade

O território do Oeste tem uma estrutura de povoamento marcada pela elevada dispersão, o que se relaciona com a dimensão da propriedade e a organização em torno de casais. A recente abertura de novas vias de comunicação causou uma (re)organização do povoamento e das actividades económicas em torno dos novos eixos. A localização da NUT III (entre Lisboa e Leiria) acentua processos de urbanização e de industrialização difusa, existindo ainda o risco do potencial turístico levar a um conflito entre os diferentes usos do solo, especialmente na faixa costeira. Por estas razões, a análise SWOT do PROT OVT identifica a dispersão como um dos pontos fracos da sub-região, fazendo da concentração (ou no mínimo contenção da dispersão) um dos principais objectivos do plano. Esta concentração abrange vários domínios: concentração do edificado, concentração das actividades económicas e concentração de equipamentos. Assim, é preconizado o estabelecimento de modelos de usos e ocupação do solo que promovam a concentração da edificação em aglomerados urbanos (cujas áreas de expansão devem ser programadas com contenção e tendo em conta as necessidades reais) ou núcleos rurais devidamente identificados, para contrariar formas

de povoamento disperso ou linear e a expansão difusa e extensiva dos aglomerados urbanos. Uma das principais medidas no combate à dispersão é a fixação da parcela mínima para construção em espaço rural de quatro hectares. Antes do PROT, apenas o município de Torres Vedras estabelecia esta área, sendo agora generalizada para os restantes municípios, o que levou a algum conflito que chegou a ameaçar a aprovação do plano. Contudo, os municípios entrevistados parecem concordar com esta medida. A CM Alcobaça aponta a necessidade da definição inequívoca do que é urbano e o que é rural como um dos principais contributos do PROT, mas apresenta algumas reservas visto a estrutura fundiária do município ser muito “retalhada” e onde “se calhar nem uma dúzia de terrenos tem essa dimensão e a população está historicamente habituada à dispersão”. No entanto, concordam com a medida, apesar de a considerarem um tratamento de choque. De facto, a publicação do PROT OVT no Diário da República apresenta já uma importante alteração neste domínio: foi adicionada uma alínea de excepção, permitindo a construção em parcelas a partir de dois hectares onde a estrutura fundiária municipal não permite o cumprimento dos quatro hectares. O município de Caldas da Rainha considera que tem as “costas quentes” com o PROT: “ (...) sozinhos não teríamos a coragem para definir os quatro hectares quando no melhor dos casos o que se pratica é um hectare. Em Caldas da Rainha aplicávamos a regra de 0,5 hectares e a pressão já ia no sentido de passarem para 0,2 hectares, o que é praticamente um lote urbano”. Estas pressões justificam-se pelo que consideram de “direito de propriedade romano”, onde os proprietários esperam poder construir no seu terreno independentemente da sua dimensão. O planeamento é proibicionista em relação às expectativas da população e, segundo a opinião do município, esta não entende o seu benefício, criando-se assim um conflito entre “planeados e planeadores”.

A consolidação e reabilitação do tecido urbano já construído assume-se neste contexto como um dos pilares dos processos urbanos para a próxima década. Pode-se mesmo dizer que é uma questão de quantidade vs qualidade: actualmente a expansão urbana está (pelo menos num plano teórico) em segundo plano e a qualidade urbanística (num sentido holístico de construção sustentável, espaço público, acesso a equipamentos, serviços e infraestruturas, qualidade dos espaços verdes, etc.) é o grande objectivo a alcançar, representando a regeneração urbana um dos seus instrumentos privilegiados, através de uma política que favoreça o desenvolvimento numa perspectiva de melhoria da qualidade de vida, conservação do património,

reabilitação/requalificação da cidade existente e valorização do ambiente e paisagem. Aposta ainda num ordenamento urbano com enfoque na mobilidade urbana sustentada, eficiência energética e nas TIC como instrumento de constituição de “cidades inteligentes” e de uma melhor governabilidade.

Também as actividades económicas devem reger-se por este princípio de concentração. A rede territorial de espaços de acolhimento empresarial deverá fomentar a concentração geográfica das unidades em estreita ligação com o sistema urbano, levando assim à requalificação e reordenamento de alguns dos eixos actuais e promovendo a valorização hierárquica e qualitativa de centros urbanos regionais. Inverte-se, assim, a tendência de dispersão das actividades económicas ao longo dos eixos e que prejudica a obtenção de economias de escala e ganhos de tempo. É também defendida a articulação em rede dos espaços empresariais para permitir eficiência colectiva e uma estratégia conjunta de competitividade. Neste contexto, favorece-se a afirmação de pólos de competitividade e tecnologia suportados em parcerias entre empresas, estabelecimentos de ensino e formação e entidades do sistema científico e tecnológico, com o objectivo de criação de massa crítica, levando assim ao desenvolvimento de clusters (apoiadas em parcerias com administração local e central e suportados em projectos âncora ou de requalificação e reestruturação de actividades económicas existentes, racionalizando infraestruturas e serviços comuns) assente numa concentração de empresas com forte componente I&D, apostando em sectores com visibilidade internacional e de rápido crescimento e geração de valores acrescentados. No entanto, a representante da equipa técnica do PROT pensa que embora a grande aposta seja levar actividades qualificadas e qualificar a mão-de-obra (o que está comprometido pela proximidade da AML, que exerce uma forte atracção às empresas mais qualificadas), de imediato os únicos sectores capazes de contribuir para a internacionalização do Oeste são a agricultura (assente em produtos tradicionais reconhecíveis) e o turismo.

A concentração marca também os princípios de organização dos equipamentos públicos. Estes devem responder às necessidades locais, ponderando a diversidade dos contextos territoriais, e estruturar-se face às dinâmicas do sistema urbano, garantindo a equidade territorial no que toca a cobertura e acessibilidade. O funcionamento em rede dos equipamentos deve também corresponder a sistemas de articulação (procurando a máxima rentabilidade) a dois níveis (inter-sectorial e inter-institucional), tendo em conta

uma base territorial e em função da mobilidade. Formula-se, assim, um sistema urbano que alcance a integração funcional entre centros próximos e a definição de uma rede de equipamentos com uma forte valência de partilha que permita a respectiva qualificação e economias, evitando duplicações.

O policentrismo é outro dos grandes objectivos no sistema urbano. O documento enfatiza o modelo polinucleado na sub-região, mas com insuficiente articulação e especialização entre centros urbanos, o que identifica um verdadeiro policentrismo. Pretende-se, então, passar deste modelo para um sistema urbano policêntrico, “suportado em centros urbanos com estratégias diferenciadoras e em redes inter-urbanas que potenciam a coesão e a competitividade regional”.

Para alcançar o policentrismo, a estruturação do sistema urbano visa a promoção de relacionamentos de complementaridade e de sinergias entre as estratégias inter-urbanas (internamente) e, externamente, pretende-se o desenvolvimento de funções urbanas qualificadas, respondendo às novas solicitações da AML e do país. As normas orientadoras do PROT OVT defendem então que os Planos Sectoriais e Instrumentos de Gestão Territorial devem estimular o fortalecimento do policentrismo através do aprofundamento das relações entre cidades de modo a fomentar sinergias e complementaridades. À administração cabe privilegiar projectos estratégicos de cooperação centrados nos factores territoriais de competitividade e inovação, constituindo “redes urbanas”. Fala-se ainda em programas integradas de infraestruturas e equipamentos que reforcem redes de complementaridades e de especialização estratégica.

O modelo territorial assume três níveis hierárquicos de centros urbanos no Oeste:

- **Centros Urbanos Regionais:** são os mais dinâmicos e funcionais, tendo capacidade de desempenhar um importante papel na articulação territorial, capaz de construir e dinamizar redes urbanas. Correspondem aos centros urbanos das Caldas da Rainha e Torres Vedras.
- **Centros Urbanos Estruturantes:** devem desenvolver um número de funções especializadas, ou um leque de funções diversificadas, polarizador do sistema urbano regional e ainda fomentar e estimular o reforço de funções para assumirem as funções de nós estruturantes, cooperação interurbana, redes

temáticas e cooperação com vista à promoção de um espaço económico. Aqui se integram os centros urbanos de Alcobaça, Nazaré, Peniche, Óbidos e Alenquer.

- **Centros Urbanos Complementares:** com um leque de funções urbanas pouco diversificadas, mas fundamentais na sustentação da Coesão Territorial e na consolidação de redes de proximidade, correspondem às sedes dos restantes municípios.

Estes níveis serão organizados em subsistemas urbanos regionais de geometria variável, por vezes ultrapassando os limites administrativos. Para o Oeste são referidos quatro subsistemas urbanos: o eixo urbano do Oeste (constituído pelos três principais pólos estruturados ao longo da A8), o eixo de conectividade norte (plataforma de interligação entre o eixo Urbano do Oeste e o subsistema urbano do médio Tejo, apresenta fortes ligações a Leiria e tem o património como factor de agregação), o eixo de conectividade central (polarizado pela cidade de Santarém, promove uma maior articulação entre o Oeste e Médio Tejo, funcionando Rio Maior como charneira) e o eixo de conectividade com a AML (articulação com Lisboa). Registam-se intensos movimentos pendulares, especialmente os concelhos de Torres Vedras e Alenquer, e aposta-se numa maior atractividade residencial e dos serviços. Dada a intensidade dos processos de urbanização, deve ser cuidada a sustentabilidade e a qualidade do crescimento urbano.

Na dimensão inter-regional, o sistema urbano estrutura-se em torno da aglomeração metropolitana de Lisboa e deve ser ponderada a esta escala e com este enquadramento. O OVT deve marcar o seu posicionamento face ao sistema de centralidades metropolitanas, garantindo uma dinâmica e um carácter inovador que contribua para o ordenamento de toda a região metropolitana, contrariando processos de difusão e desordenamento, determinando ainda novas formas de articulação com as regiões do Centro e do Alentejo. Deve assegurar alguma autonomia funcional face a Lisboa, mas em simultâneo fortalecer a região de polarização metropolitana. Neste contexto, afirma-se a necessidade de investir na relação com a AML enquanto factor de inserção territorial, principalmente nas áreas de infraestruturas, equipamentos, serviços, espaço público e ambiente. Este é o caminho a seguir para a internacionalização, não só do Oeste mas também para a Área Metropolitana de Lisboa. Segundo a representante da

equipa técnica, é a união que faz a força, e a ideia das três coroas metropolitanas⁹ faz sentido pois só com grandes conjuntos (a funcionar segundo lógicas complementares) é possível ganhar algum protagonismo.

No domínio da competitividade, é fundamental a referência ao sector turístico que, tal como o sistema urbano, deve ser estruturado atendendo à sua inserção na área de polarização metropolitana, uma vez que a AML é o principal destino turístico do país. Defende-se então uma estreita colaboração tendo em conta lógicas de complementaridade entre os dois territórios. A representante da equipa técnica do PROT refere, no entanto, que a Região de Turismo do Oeste não recebeu bem a ideia de um turismo complementar, e queria uma maior autonomia, seguindo uma lógica onde o Oeste seria o primeiro destino, e só depois o turista se deslocava a Lisboa, o que na sua opinião não vai acontecer. Sublinha também a aposta desmedida no turismo contra a vontade da equipa técnica do plano e da CCDR e que, com o aparecimento do PENT, os municípios e associações viram no turismo uma espécie de “tábua de salvação”, surgindo mesmo propostas de um número excessivo de camas e uma tentativa de enquadrar todo o território do Oeste no arco do património (formando efectivamente um círculo).

O documento enfatiza que o OVT tem grande potencial turístico devido aos seus recursos naturais, culturais, patrimoniais, paisagísticos e antropológicos. Posto isto, o turismo e lazer e o património cultural e histórico deverão constituir vertentes estratégicas de um desenvolvimento estruturado em torno dos recursos regionais e identidades territoriais, concorrendo para a diminuição dos desequilíbrios internos da região. Destaca ainda a necessidade de uma estratégia de antecipação, especialmente no que toca ao alastramento da segunda residência sem enquadramento na gestão territorial ou no crescimento dos empreendimentos turísticos sem orientação no que respeita à ocupação do território e os seus diversos impactos. A classificação do Oeste como uma zona de expansão prioritária no PENT implica novas oportunidades mas também novas tensões que têm de ser controladas. Posto isto, no turismo os vectores estratégicos são: prioridade ao desenvolvimento do pólo turístico do Oeste baseado no turismo residencial e no golfe (orientações do PENT), apoio ao equilíbrio do desenvolvimento turístico e lazer entre o litoral e o interior, prioridade aos resorts residenciais nos NDT, concentração da residência secundária nos núcleos urbanos (NTL) e crescimento do

⁹ PROT OVT, 2009:71

alojamento turístico no espaço rural, e prioridade aos projectos que valorizem os recursos da região para o turismo e o lazer. Segundo a ADRO, o sector turístico no Oeste não cresceu tão cedo como noutras regiões do país, o que permite uma aprendizagem com os erros cometidos e as experiências bem sucedidas. O turismo do Oeste procura um turista mais exigente e mais consumidor do que o típico turista algarvio, por exemplo. Está também a ser estruturado segundo uma lógica mais internacional, ligando o golfe e a praia com a história e a cultura. O município de Torres Vedras refere também o potencial da região para o turismo de negócios e aponta a experiência em grandes projectos como um importante factor para o competitividade e capacidade de afirmação do sector.

Por fim, as actividades agrícola e florestal são tidas como integrantes do sistema de competitividade no OVT devido ao seu forte peso na economia regional. Uma das principais preocupações do PROT neste domínio passa por controlar os usos do solo, apontando como razões a proximidade do litoral, as dinâmicas de industrialização difusa e o reforço da rede viária, tendo em conta os conflitos entre acções de urbanização e as actividades agrícolas e florestais. No caso do Oeste (que apresenta um modelo de povoamento com elevada dispersão), e face ao potencial e peso económico destes dois sectores, defende-se a necessidade de promover a aglomeração e a colmatção da mancha urbana e de fomentar a concentração das actividades empresariais e a inter-relação com as infraestruturas existentes para evitar o crescimento de fenómenos de rurbanização que descaracterizam o território e implicam uma perda de valor e de competitividade da sub-região. Segundo a ADRO estes problemas podem já ser do passado: admitem que as excessivas áreas de expansão dos PMOT de primeira geração levaram a alguma descaracterização do território rural, mas a palavra de ordem desta segunda geração de planos (PROT e PMOT) é articulação entre os dois espaços. A CM Torres Vedras também concorda que o espaço rural cada vez mais se articula com o urbano. Não é um mundo à parte, é a outra face da mesma moeda, um território com uma ocupação equilibrada e que consegue captar população. Para o Turismo do Oeste, esta vitalidade do espaço rural não se deve apenas ao sector agrícola ou à típica organização do povoamento em torno de casais: a pequena dimensão dos centros urbanos nunca transformou o Oeste num território onde estes “esmagassem” o mundo rural. Segundo a representante da CCDR ainda existe uma clara distinção entre urbano e rural, embora esteja cada vez mais esbatida. O grande desafio actual passa então por

assegurar as mesmas oportunidades e encontrar a vocação própria do espaço rural. A CM Caldas revê-se nesta perspectiva e considera que outra mais-valia do PROT foi alertar para o facto de haver vida para além da valorização fundiária nos espaços rurais.

A promoção de serviços rurais dentro e fora da exploração, dada a pequena dimensão das explorações e a grande fatia de rendimento não agrícola (que já se verifica actualmente), são fomentadas como forma de representarem um complemento decisivo para a viabilização futura das actividades de produção agrícola e do próprio mundo rural.

B) Sistema Ambiental

Este sistema é composto principalmente pela Estrutura Regional de Protecção e Valorização Ambiental (ERPVA), mas inclui também as áreas dos recursos hídricos, da faixa costeira, do solo, da paisagem, da energia e dos riscos naturais e tecnológicos. No âmbito deste sistema são identificados os recursos e valores naturais mais importantes do OVT, visando a manutenção, valorização e promoção de bens e serviços fundamentais para a requalificação territorial e para a qualidade de vida da população.

A ERPVA é constituída pelo conjunto das áreas territoriais e corredores ecológicos de maior valor natural e com maior sensibilidade ecológica, tendo como principal objectivo a manutenção da biodiversidade regional. Articula-se com o sistema de povoamento e com a localização das actividades económicas, especialmente as do sector primário, até porque (segundo o PROT) grande parte dos sistemas ecológicos mais interessantes estão associados às características dos sistemas agrícola, agro-florestal e florestal, dependendo a sua conservação na manutenção destes usos. Esta articulação permite então a definição de uma estrutura ecológica que garante a sustentabilidade da sub-região. Os objectivos principais que presidiram à delimitação da ERPVA prendem-se com a necessidade de manutenção e valorização dos principais recursos naturais, espaços agro-florestais e valores paisagísticos regionais, articulando-os com os territórios envolventes de modo a garantir o funcionamento global dos vários sistemas no território, numa lógica funcional e integradora das várias actividades. A ERPVA está hierarquizada segundo três níveis:

- **Rede Primária:** integra as principais unidades ecológicas que apresentam elevado valor natural e cuja protecção é importante aos níveis nacional e europeu. É composta por áreas nucleares estruturantes (que incluem as áreas

com estatuto de protecção legal) ligadas entre si por corredores ecológicos estruturantes de dimensão regional e nacional, fazendo a articulação com a AML, o Alentejo e o Centro. Na sub-região do Oeste a rede primária é constituída por dois corredores: o corredor litoral e o serrano.

- **Rede Secundária:** engloba os valores ecológicos que não estão incluídos nas áreas de protecção com estatuto legal, mas que, devido ao seu valor ecológico de relevância regional ou intermunicipal, carecem de medidas de protecção extra. É composta por áreas nucleares secundárias (com destaque para as baixas aluvionares devido à sua importância para o sector agrícola) e por corredores ecológicos secundários (que em grande parte seguem o percurso dos cursos de água mais naturalizados).
- **Rede Complementar:** é formada sobretudo por valores naturais decorrentes das actividades agrícola e florestal e por paisagens muito humanizadas com elevado valor paisagístico. Esta rede não é exaustivamente identificada à escala do PROT e devem ser aferidas a nível municipal ou intermunicipal e integrada nos instrumentos de planeamento territorial.

O litoral e a sua salvaguarda é uma das principais preocupações expressas na descrição do sistema ambiental e é de especial relevância para o Oeste, que possui uma faixa costeira com 117 Km de extensão. O mar tem uma presença directa no modo de vida das populações, nas actividades económicas, na organização do povoamento, na paisagem e no património cultural e edificado, sendo um elemento marcante da identidade deste território. Tendo em conta o conflito entre oportunidades e pressões inerente às áreas costeiras, a gestão da faixa litoral assenta na prevenção de riscos e conservação dos recursos naturais, mas em articulação com a sua utilização, numa perspectiva de compatibilidade de usos. Assim, o PROT OVT define restrições de ocupação na orla costeira (faixa dos 500m), condicionamentos na zona costeira (dos 500m aos 2Km) e estudo e planeamento reforçado na faixa litoral (dos 2Km aos 5Km dependendo dos casos). Este condicionamento da utilização da faixa costeira representou outro dos confrontos entre municípios e a CCDR. O documento original do PROT interditava a ocupação na orla costeira; porém, a versão publicada no Diário da República admite a construção ou realocação de infraestruturas e equipamentos ligados à actividade turística, desde que lhes seja reconhecido o interesse pela entidade competente e compatíveis com o POOC em vigor. Defende-se ainda uma gestão

integrada e de escala intermunicipal assente num processo contínuo de planeamento estratégico.

No sector da energia preconiza-se a promoção do aproveitamento dos recursos endógenos como factor da competitividade económica regional a médio prazo, o que adicionado à promoção da utilização racional dos recursos (perseguido um modelo económico de baixo carbono) conduzirá o território no caminho da sustentabilidade ambiental. O potencial endógeno da região inclui a aposta na energia eólica (numa óptica de consolidação das existentes, evitando novas expansões), na biomassa (justificada pela forte presença de actividades agro-florestais), na energia solar e na energia das ondas, esta mais relevante para o Oeste, sendo indicados territórios entre Nazaré e Peniche e entre Peniche e Torres Vedras. É mesmo sugerida a constituição de um cluster náutico centrado em Peniche, envolvendo as áreas da energia, pescas, desportos náuticos e construção naval. É também interessante a sugestão de inclusão das questões da energia no ordenamento do território. É referido que deve ser ponderada, em sede de ordenamento e urbanismo, a perspectiva da eficiência energética nas opções de povoamento e de mobilidade, favorecendo a redução do número de deslocações e o uso do transporte colectivo. Além disto, propõem-se a criação de uma agência regional em cada uma das NUT III com o objectivo de apoiar a decisão, gestão, e monitorização das questões energéticas e partilhar experiências positivas. Cada uma destas agências deve elaborar um plano de acção com o apoio de instituições de ensino superior e centros de I&D, sendo estes planos adoptados nas decisões da administração ao nível dos instrumentos de planeamento territorial.

C) Sistema de Mobilidade

O sistema de mobilidade está claramente interligado com os outros dois, uma vez que, por um lado, a organização e ocupação do território deve limitar a dispersão, que se traduz em incrementos no número de deslocações, consumo energético e degradação ambiental. Por outro lado, essa mesma estrutura de ocupação do território deve estar articulada com o sistema de transportes, tendo em conta os sistemas e subsistemas urbanos identificados.

A lógica que presidiu à expansão da rede viária no território do Oeste privilegiou as ligações com a cidade de Lisboa em corredores longitudinais no sentido Norte-Sul. No entanto, destacam-se certos corredores complementares de atravessamento no sentido Oeste-Este, reforçando a acessibilidade quer para o interior da sub-região quer

para as restantes NUT III do OVT. Assim, embora na estrutura rodoviária sobressaia a A8, o eixo da A15 (que atravessa a área central do Oeste ligando Peniche a Santarém e à A1) tem também um papel fundamental, especialmente tendo em conta o facto de estar identificado como o único eixo estruturante transversal à sub-região. Estes dois eixos estruturam as acessibilidades do território, mas espera-se uma densificação da rede: estão em estudo dois itinerários complementares (o IC11 que liga Peniche, Lourinhã e Torres Vedras e o IC9 que liga Nazaré e Alcobaça) e ainda uma auto-estrada (a A18 que liga a A8 à A10 e que passa perto do concelho de Arruda dos Vinhos). A boa acessibilidade será mais uma alavanca de desenvolvimento da região e é mesmo incluída na análise SWOT como uma oportunidade por fomentar a instalação de grandes infraestruturas e equipamentos de âmbito nacional e internacional.

No entanto, a aposta no rodoviário, o crescimento da taxa de motorização e da utilização do transporte individual tem levado a uma carência na oferta de transporte público e a outros modo de transporte, especialmente o ferroviário. O objectivo passa, então, por conciliar a rede rodoviária com as redes de transporte público, proporcionando alternativas ao automóvel no sentido de uma mobilidade energética e ambientalmente sustentáveis. A representante da equipa técnica do PROT aponta que das três NUT III que compõem o OVT, o Oeste é o mais ineficaz energeticamente. A CM Caldas da Rainha fala em gastos energéticos tremendos, mas enfatiza a contradição entre a defesa crescente dos modos suaves e do transporte público, ao mesmo tempo que o grande investimento continua a ser feito auto-estradas. Mesmo assim, o aumento da oferta de transporte público, a promoção dos modos suaves, a optimização da ferrovia e a promoção da intermodalidade são as principais vertentes estratégicas para o sector dos transportes, seguindo a tendência do resto do país.

A ferrovia assume-se como a aposta mais ambiciosa deste sistema. No passado, a linha do Oeste foi um elemento fundamental para o desenvolvimento do território: actualmente tem um funcionamento precário e pouca relevância. A sua reabilitação é um dos projectos estruturantes para a sub-região (indicado no programa de acção para os municípios do Oeste), procedendo-se ainda à sua articulação em rede com as restantes NUT III do OVT. Estão previstos dois corredores ferroviários: o Central (que liga Caldas da Rainha, Rio Maior e Cartaxo, contemplando ainda a ligação com o NAL) e o Norte (que ligará a linha Oeste com a Norte, promovendo a aproximação entre os sistemas urbanos do Oeste e do Médio Tejo). Está ainda a ser estudada a viabilidade de

uma ligação directa entre a linha do Oeste e Lisboa, funcionando de forma independente em relação à linha de Sintra. A alta velocidade marca também presença no território, mas a incerteza da sua construção afecta os modelos de desenvolvimento dos municípios. A CM Alcobaça refere que o atraso impede a definição da estratégia municipal, principalmente no que toca às áreas mais a norte (que serão servidas pela estação de Leiria) e mais a sul (servidas por Rio Maior).

Por fim, e tal como acontece no campo da energia, defende-se que a mobilidade não pode ser estudada à escala municipal e nem mesmo à escala sub-regional. Como tal, propõem-se a constituição de uma Comissão Temática de Transportes e Mobilidade, a ser englobada na estrutura de monitorização, à escala regional, o que levará a um melhor funcionamento de um verdadeiro modelo policêntrico, segundo a representante da equipa técnica do PROT.

IV.3 Programa de Acção do Oeste

No contexto de realocização do NAL, que prejudicou a região devido à longa vigência de medidas de excepção (o que limitou o uso de vários terrenos) e de expectativas não concretizadas (que determinou a reformulação das estratégias do PROT OVT), surge o Programa de Acção do Oeste (aprovado em Agosto de 2008) que enquadra um pacote de compensações aos 12 municípios do Oeste e a 4 da Lezíria do Tejo (Azambuja, Cartaxo, Rio Maior e Santarém). Este programa procura constituir uma intervenção integrada (ao promover um encontro entre as políticas de ordenamento do território, desenvolvimento regional e de mobilidade e transportes) de “desenvolvimento económico e social caracterizada por um modelo inovador de cooperação estratégica público-público, envolvendo a Administração Central e a Administração Local, num âmbito territorial supra-municipal e numa lógica de dinamização de parcerias e investimentos dos sectores público e privado” (AMO, 2008:4). O programa de acção constitui também um importante contributo para a concretização dos objectivos estratégicos do PROT e dos vários PDM.

O programa de acção encontra-se fortemente enquadrado no QREN, sendo que uma parte expressiva do financiamento provém dos programas operacionais regionais do Centro e Alentejo. Como tal, são valorizados certos aspectos que integram o modo de actuação preconizado no QREN, destacando-se os seguintes:

- Valorização do território como espaço integrador das acções e intervenções, em detrimento da abordagem sectorial tradicional;
- Maior colaboração e cooperação entre os diferentes níveis da administração pública;
- Concentração temática e financeira (combatendo a fragmentação de iniciativas e de projectos), a par com processos de descentralização, assente na valorização de uma escala regional dotada de suficiente coerência e massa crítica, que procura a dinamização da escala intermunicipal (com referência nas NUT III).

O grande objectivo é reequacionar as dinâmicas de desenvolvimento destes territórios e inseri-los nas dinâmicas do NAL, que proporcionará uma maior afluência de residentes, turistas e actividades económicas, participando assim nos benefícios sobre o crescimento e emprego que se espera que esta infraestrutura trará. Tendo em conta esta inserção no território metropolitano, o presente programa de acção procura constituir uma parte integrante da estratégia de internacionalização da grande região de Lisboa ao assumir este território como um “ (...) espaço privilegiado de modernização do mundo rural, enquanto espaço relevante de crescimento e qualificação das cidades, com base em projectos de regeneração urbana, competitividade e inovação, enquanto espaço de valorização do património natural, histórico e arquitectónico, e enquanto novo pólo emergente para a construção de uma estratégia nacional de atractividade turística” (AMO, 2008:8). Esta visão é enquadrada por cinco eixos que norteiam a execução dos projectos.

1. Construção de uma base territorial qualificada e alargada para a consolidação de um novo pólo turístico competitivo;
2. Afirmção de uma ruralidade moderna;
3. Espaço de crescimento demográfico através de pólos urbanos qualificados, boas condições de mobilidade e de qualidade de vida;
4. Um destino de empresas competitivas procedendo-se à inovação e renovação do tecido empresarial;
5. Um território com boa governabilidade.

O horizonte temporal articula o prazo de vigência do QREN 2007-2013 (cujas acções podem ser concluídas até 2015) com a entrada em funcionamento do NAL em

2017. Nenhum dos projectos estabelecidos será iniciado depois de 2015, pelo que entre este ano e 2017 será feito um esforço de optimização da participação do território na nova dinâmica induzida pelo NAL.

Os projectos a realizar estão hierarquizados em dois níveis:

- Projectos de âmbito nacional ou regional, da responsabilidade da administração central e projectos de âmbito nacional de iniciativa privada;
- Projectos de âmbito regional da responsabilidade da associação de municípios do Oeste e projectos intermunicipais ou municipais estruturantes da responsabilidade dos municípios.

Os projectos a enquadrar nestes dois níveis serão acompanhados ao longo de todo o processo por uma estrutura de monitorização que tem como principais objectivos assegurar a flexibilidade do programa de acção face às novas grandes infraestruturas (NAL, TGV e TTT) e a rapidez da acção da administração pública.

Os principais temas dos projectos estão ligados à promoção da mobilidade, equipamentos para a qualidade de vida, inovação e sustentabilidade, promoção dos recursos endógenos (agricultura, turismo, energias renováveis, mar, património histórico, termalismo, gastronomia e produtos certificados), cultura e património (estabelecendo uma ligação com as indústrias criativas e com o conhecimento), recursos humanos e simplificação burocrática.

Grande parte dos projectos estruturantes para a consolidação dos sistemas urbanos, nomeadamente a concretização do sistema de transportes rodoviário preconizado, os centros de acolhimento empresarial e a criação de redes e infraestruturas para a inovação, estão enquadrados neste programa de acção, o que proporciona uma sólida base para a execução destes projectos e concretização do modelo territorial preconizado para o Oeste.

IV.4 PROT OVT: Um caminho para a Coesão Territorial?

Apresentadas as orientações do PROT, e tendo em conta o que é defendido pelo conceito de Coesão Territorial, é possível afirmar que existe uma concordância nos objectivos a alcançar. Para estabelecer um paralelo, apresenta-se de seguida uma análise

cruzada entre as cinco dimensões da Coesão Territorial descritas no capítulo I e os principais objectivos do PROT OVT.

1. A Coesão Territorial e a redução de disparidades socio-económicas

O documento do PROT OVT referencia explicitamente a redução das disparidades de desenvolvimento no interior da sub-região. No caso do Oeste, estas disparidades verificam-se entre o litoral e o interior. Apesar desta intenção, não é claro o caminho adoptado para colmatar esta falha. Tendo em conta a forte aposta no turismo (maioritariamente concentrado na faixa litoral), é mesmo possível que as disparidades possam até acentuar-se. No entanto, a abertura prevista de vários corredores rodoviários que atravessam o território (no sentido litoral-interior) terá certamente algum impacto na redução das disparidades. Mas outros factores poderão também dar contributos positivos representativos, nomeadamente a expansão do turismo em espaço rural (que tem vindo a registar um crescimento significativo) e uma melhor articulação com os sistemas urbanos do Médio Tejo e da Lezíria do Tejo.

2. Coesão Territorial e a competitividade económica

O capital territorial constitui a base onde assenta a proposta para o modelo de desenvolvimento económico da sub-região do Oeste. No geral, foi conseguida uma selectividade estratégica, apostando-se em sectores que não só têm um importante peso na economia regional, como também apresentam um maior potencial de crescimento e de internacionalização.

Posto isto, o futuro da competitividade económica no Oeste passa pelo desenvolvimento dos sectores da agricultura e do turismo, ambos constituindo os melhores pontos de inserção em lógicas de internacionalização. Embora estejam expressos no documento do PROT alguns desejos que reflectem as orientações mais dominantes da teoria da competitividade económica (como a atracção de actividades económicas altamente qualificadas e inovadoras, a formação de redes de cidades para a inovação e ainda a formação de clusters assentes em actividades de alto valor acrescentado e visibilidade internacional), a sua concretização será muito difícil visto o Oeste não dispor das condições de base. A fraca presença do ensino superior e a proximidade da AML são factores que dificultam a atracção das actividades mais qualificadas. A sub-região apresenta ainda constrangimentos relevantes à formação de clusters. A actividade agrícola está fragmentada em consequência da estrutura de

propriedade, e a actividade turística tem também a tendência natural de disseminação espacial (embora o PROT estabeleça medidas concretas para a contrariar). Posto isto, se vier a verificar-se a formação de clusters no Oeste, estes estarão provavelmente relacionados com os sector turístico (na vertente mar, centrado em Nazaré e Peniche) e o agro-alimentar.

Apesar destas condicionantes, reconhecem-se as mais-valias do modelo de crescimento económico baseado em dois sectores que podem funcionar segundo lógicas de complementaridade com outros territórios (especialmente com a AML), facilitando a integração do território em redes económicas alargadas. Fora destes dois sectores, o Oeste, apesar das suas limitações, pode vir a conseguir a atracção de actividades mais qualificadas e com potencial de internacionalização através das boas condições de acessibilidade.

3. Coesão Territorial e as relações urbano-rural

A existência de um eixo estratégico dedicado em exclusivo ao mundo rural denota a importância que lhe é dada. O mundo rural tem ainda uma presença forte no território, mas não é uma realidade de “rural profundo”, basta verificar o peso do sector agrícola na economia regional para atestar o dinamismo do mundo rural no Oeste.

As orientações do PROT OVT convergem com o defendido no conceito de Coesão Territorial. Preconiza-se a multifuncionalidade das explorações agrícolas (tendo em conta a necessidade de estas providenciarem serviços para além da produção agrícola) e a sua integração nos espaços urbanos, formando uma relação simbiótica entre ambos. As áreas rurais são essenciais para a manutenção da diversidade territorial e, neste âmbito, o PROT procura aproximar o rural do urbano sem, no entanto, o descaracterizar (com as suas vivências e apropriação do espaço específicas). Esta tentativa de conciliação e articulação é uma característica intrínseca não só dos PROT de 2ª geração como também dos PMOT de 2ª geração, combatendo assim os erros anteriores.

Apesar de um diluir de fronteiras entre os espaços urbano e rural, as diferenças entre ambos são ainda evidentes, o que necessita de uma política virada para as especificidades do território. Neste sentido, o PROT OVT subscreve os ideais da Coesão Territorial e assume como principal objectivo a igualdade de oportunidades e de

acesso a serviços de interesse geral, preservando simultaneamente os modos de vida e a identidade dos territórios.

4. Coesão Territorial e a coordenação de políticas

A um nível conceptual, tanto a conceito de coesão territorial como a figura de plano do PROT enfatizam a necessidade de coordenar políticas, tendo como base um nível territorial. Representam também uma tentativa de acabar com o excessivo sectarismo das políticas sectoriais, alertando para os perigos desta abordagem. Descrito este enquadramento, os paralelos entre o conceito de Coesão Territorial e o PROT na área de coordenação são evidentes.

Neste campo, o PROT OVT teve sucesso e conseguiu impor-se como uma plataforma de concertação entre as orientações nacionais e as expectativas municipais. A integração das opções de desenvolvimento contidas em documentos como o PROT, a ENDS e o PENT está bem patente, o único contratempo a apontar prende-se com o QREN, uma vez que não se concretizaram as pretensões iniciais do PROT constituir o referencial de elaboração dos POR (tendo estes surgido primeiro). A articulação com o nível municipal conheceu algumas dificuldades, nomeadamente em relação às questões da edificabilidade em espaço rural e na faixa litoral, acabando por se registarem alterações no documento original aquando da sua publicação no Diário da República. Estas alterações podem vir a comprometer o modelo territorial preconizado, embora as excepções abertas estejam relacionadas com a instalação de equipamentos turísticos de quatro ou cinco estrelas, o que leva a uma maior qualificação do sector turístico e, consequentemente, da competitividade económica regional. No entanto, a participação intensa ao longo do processo de elaboração permitiu estabelecer o PROT como uma plataforma de concordância, o que levou à formulação de uma estratégia comum assimilada por todos. As hipóteses de execução do plano são, assim, muito maiores.

5. Coesão Territorial e o ordenamento do território

Tendo em conta as preocupações territoriais que o conceito de Coesão Territorial manifesta, é natural que o objectivo seja um desenvolvimento territorial harmonioso. O PROT, como IGT, assume também este objectivo. Neste contexto, e tal como é defendido no Livro Verde sobre a Coesão Territorial, a palavra de ordem do PROT OVT é concentração. A dispersão é, talvez, o principal problema de ordenamento presente no território, o que é devido à estrutura da propriedade e às boas

acessibilidades da sub-região, que propiciam formas de ocupação lineares em torno dos eixos de circulação. Esta dispersão é reconhecida como uma ameaça séria à identidade territorial, uma vez que esta também é definida pela distribuição no espaço dos diferentes usos do solo. Neste domínio, o estabelecimento de 4 hectares como dimensão mínima da parcela para construção em espaço rural (ou 2 hectares consoante a estrutura fundiária do município) constitui uma medida vigorosa no combate à dispersão num território que se organiza tradicionalmente em torno de “casais”. A regeneração urbana e a qualidade urbanística, a concentração das actividades económicas, o controlo dos perímetros urbanos e a aposta em redes intermunicipais para uma maior rentabilidade e acessibilidade dos equipamentos colectivos são as outras propostas no domínio do ordenamento e planeamento do território. Espera-se assim a construção de um território onde os diferentes usos convivam de forma harmoniosa, preservando a paisagem e as identidades, onde se definem novas lógicas de localização das actividades económicas, tornando-as mais competitivas, e onde a população possa usufruir com melhor acessibilidade dos serviços e equipamentos a funcionar no território.

Apresentadas todas estas características, é possível afirmar que as medidas propostas no âmbito do PROT OVT contribuem definitivamente para a construção de um território do Oeste mais coeso, ao propor medidas que fomentam o desenvolvimento dos recursos endógenos (capital territorial), acautelam os usos do solo, integram interesses e contribuem para o funcionamento de redes territoriais. Constrói-se assim um quadro de governação propício ao reforço e valorização das identidades regionais e à sua inserção nas dinâmicas europeias.

Conclusão

A novidade trazida pelo conceito de Coesão Territorial é a integração do território como uma dimensão da política europeia de coesão. A sua introdução no Tratado de Lisboa, como o terceiro pilar da União Europeia, representa então um marco no pensamento territorial europeu e é particularmente relevante para o ordenamento do território, que vê reafirmada a valia da sua “matéria-prima” (o território). No entanto, o conteúdo do conceito não traz inovações face ao que se tem vindo a defender nos últimos anos, especialmente a partir da aprovação do EDEC. Capital territorial, policentrismo, relações urbano/rural, entre outros conceitos, são trabalhados há vários anos. A Coesão Territorial representa, no fundo, uma espécie de “estandarte”, sob o qual se reúnem todos estes conceitos, numa espécie de “guia de boas práticas em gestão do território”. Constitui um estado mais avançado, uma actualização face aos novos desafios que os territórios enfrentam, ao mesmo tempo que mantém vivo o espírito do EDEC. O conceito teve também a mais-valia de conseguir inserir as preocupações territoriais na agenda da União Europeia, posicionando-o entre a competitividade (Estratégia de Lisboa) e a sustentabilidade (Estratégia de Gotemburgo), duas das suas principais estratégias. O resultado esteve bem à vista na fase de discussão do Livro Verde sobre a Coesão Territorial Europeia através do elevado grau de participação registado.

O território ganhou uma nova visibilidade, que se estendeu para além da União Europeia (por exemplo, o Relatório Anual do Banco Mundial de 2009 elege como tema principal a geografia económica), e é reforçado como factor de desenvolvimento. As teorias de desenvolvimento começaram por focar-se apenas em aspectos económicos, mais tarde reconheceu-se essa limitação e começaram a ser englobadas as preocupações sociais e, mais recentemente, as ambientais. Serão as preocupações territoriais o próximo passo?

Embora ainda exista um caminho a percorrer para clarificar o conceito, já existe uma sólida base de trabalho, se bem que a um nível ainda muito informal. O desafio futuro passará, com certeza, pela formalização do conceito como política europeia. Para tal acontecer terão que ser definidos parâmetros concretos e universalmente aceites do que constitui um território coeso. Neste domínio, a quantificação do conceito afigura-se como essencial, sendo expectável que uma boa parte dos esforços de desenvolvimento do conceito vão passar por aí (destaca-se o projecto 3.2 do ESPON dedicado

exclusivamente a este objectivo). No entanto, até lá chegar, existem dois desafios a vencer: o Tratado de Lisboa (que constituiu o ponto de partida de toda a discussão e enfoque no conceito) ainda tem que ser aprovado e a actual crise económica pode levar a que o tema seja marginalizado. Os próximos tempos ditarão o insucesso da Coesão Territorial como objectivo europeu ou a sua consolidação através de um novo marco sob a forma de um “Livro Branco sobre a Coesão Territorial Europeia”.

Apesar destas incertezas a nível europeu, a verdade é que o conceito de Coesão Territorial, nos moldes em que é defendido actualmente, já foi absorvido pelo sistema português de ordenamento do território, no seguimento das orientações do EDEC, como aliás é referido por João Mourato e Artur da Rosa Pires: “Adicionalmente podemos aferir que esta linguagem (do EDEC), que dá corpo a uma agenda discursiva Europeia, se imiscuiu com intensidade e visibilidade variáveis nas arenas políticas nacionais” (2007:37). Este facto pode ser justificado pela componente informal (sob a forma de reuniões entre os ministros responsáveis pelo ordenamento do território) que marcou a discussão e progressão do conceito, proporcionando uma base teórica que acabou por ser adoptada em vários instrumentos de nível nacional. Os documentos analisados (QREN, ENDS, PNPOT e POLIS XXI) reflectem os “3 c” do Livro Verde (Concentração, Conexão e Cooperação). Aí podemos encontrar referências ao policentrismo, ao fomento do capital territorial, à criação de redes urbanas para a competitividade e inovação, a um melhor acesso a serviços de interesse geral e à cooperação territorial, entre outros temas. Articulados, estes documentos formam uma complexa rede de orientações a diferentes escalas, assegurando, num plano teórico, as condições necessárias à condução de uma política onde a construção de um território mais coeso ocupa um lugar central.

É neste contexto que operam os PROT de segunda geração. Procurando corrigir os erros da geração anterior, assumem um paradigma estratégico que reserva a este instrumento um papel de charneira no sistema de ordenamento do território português. Situa-se assim entre o nível nacional (de orientação estratégica) e o nível municipal (mais regulador), gerindo os “conflitos” entre os dois e procedendo à integração das políticas de ambos e à coordenação de políticas sectoriais, e efectuando ainda o enquadramento da escala europeia (através dos fundos comunitários). Esta escala intermédia representava uma carência que foi colmatada, apesar de não se terem conseguido cumprir todos os objectivos, provocado por um desfasamento temporal

entre os POR e os PROT, pois estes deveriam ter constituído uma base de apoio à sua elaboração. Mesmo assim, os PROT de segunda geração possuem as ferramentas necessárias para cumprir a função de coordenação de políticas, uma das cinco dimensões da Coesão Territorial. É verdade que Portugal mostra tradicionalmente uma dificuldade na execução dos planos mas, pelo menos, a integração das políticas nacionais, providenciando ao mesmo tempo orientações para o nível municipal, é um papel que esta geração quer cumprir, e esta função é relevante para a construção de um território mais coeso.

O PROT OVT tornar-se-á (a 1 de Novembro de 2009) no terceiro plano regional de segunda geração a entrar em vigor no território de Portugal. Este plano cria uma sub-região que nunca existiu e que é formada por três NUT III com fraca história de cooperação entre si. Apesar destas limitações, foi possível encontrar uma estratégia comum onde todos se identificam. O facto de ser precedido pelos PROTAL e PROTAML permitiu uma aprendizagem com as experiências passadas. Por exemplo o intenso processo de participação durante a elaboração do documento constituiu um factor de sucesso para a sua aplicação no território. A elaboração do PROT representa, assim, uma oportunidade de criação de um “fórum comum”, onde foi possível a construção de consensos entre os vários actores, facto determinante, não só porque a conciliação de uma gama tão vasta de interesses é um objectivo difícil de alcançar como esta concordância leva a uma implementação mais fácil no território. Há também que salientar que os municípios, para além de representarem os seus próprios interesses, juntaram-se em associações de municípios. Talvez esta experiência resulte numa maior facilidade futura de integração em projectos intermunicipais, uma escala ainda pouco adoptada mas fulcral para alcançar os objectivos da Coesão Territorial, uma vez que fomenta as redes de cooperação territorial.

Dentro do PROT OVT, a sub-região do Oeste constitui um caso curioso. A figura do PROT representa uma charneira no sistema de ordenamento português; a região do OVT desempenha um papel semelhante com as regiões de Lisboa, Alentejo e Centro e a sub-região do Oeste, dentro deste contexto de inserção territorial, estabelece-se como um território de charneira privilegiado com a Área Metropolitana de Lisboa. Tal como o conceito de Coesão Territorial privilegia, este território é fundamental para a articulação do território onde se insere. Tendo em conta este aspecto, é possível afirmar que o PROT OVT conseguiu delinear uma estratégia que não descarta o

potencial endógeno da sub-região (assente na agricultura e no turismo) e utiliza-o de forma a inseri-lo em redes urbanas nacionais, com especial ênfase para a região de polarização metropolitana. É esta sua inserção que vai permitir algum grau de internacionalização. Esta valorização do capital territorial junto com a protecção dos valores naturais e com o combate à dispersão urbana, permite também a protecção da identidade territorial do Oeste.

Este território é ainda um caso especial devido ao “Programa de Acção para os Municípios do Oeste”, que surge como compensação à realocação do NAL. Este documento enquadra um grande número de projectos a realizar no território e providencia um pacote financeiro avultado que ajudará no cumprimento dos objectivos estratégicos do PROT, especialmente no que toca à promoção dos recursos endógenos e de melhores acessibilidades e mobilidade. Através das acções enquadradas neste documento, o Oeste possui um meio de financiamento que pode ser considerado como um luxo, tendo em conta o contexto de crise em que se vive, e que representa uma oportunidade de desenvolvimento regional acrescida, podendo o território vir a reconfigurar-se a um nível semelhante aquando da (re)construção da linha do Oeste.

Por tudo isto, é possível verificar que esta segunda geração de PROT, através da coordenação de políticas, construção de uma visão estratégica futura assente no capital territorial, protecção da(s) identidade(s) regional e mediação de agentes (apoando a construção de redes de cooperação territorial), constitui um importante passo no caminho para a Coesão Territorial.

Referências Bibliográficas

- AER (2009), *AER Contribution to Green Paper on Territorial Cohesion*; de http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/pdf/4_organisation/63_aer_en.pdf;
- ALVES, Rui Manuel Amaro (2007), *Políticas de Planeamento e Ordenamento do Território no Estado Português*; Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa;
- AMO (2008), *Programa de Acção para os Municípios do Oeste e Municípios da Lezíria do Tejo*; de http://www.am-oeste.pt/_uploads/OesteLeziria/OesteLeziria.pdf;
- APG (2009), *Contributo da Associação Portuguesa de Geógrafos para a consulta pública lançada pela Comissão Europeia sobre o Livro Verde da Coesão Territorial Europeia*; de http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/pdf/4_organisation/134_1_apg_pt.pdf;
- ARL (2008), *The Territorial Cohesion Principles: Position Paper to the EU Green Paper on Territorial Cohesion*; de http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/pdf/6_university/1_arl.pdf
- BYNENS, Julie; VAN DER LECQ, René (2005), *Connecting Europe to it's Regions: Territorial Cohesion as a Toolkit for an Interwoven Spatial Development Approach*; de <http://aesop2005.scix.net/data/papers/att/546.fullTextPrint.pdf>;
- CAMAGNI, Roberto (2006), “The rationale for territorial cohesion: issues and possible policy strategies”, in *The Process of Territorial Cohesion in Europe*, Dipartimento di Architettura e Pianificazione del Politecnico di Milano, Milão, p.53-67
- CCDRLVT (2009), *Plano Regional de Ordenamento do Território do Oeste e Vale do Tejo*; de http://protovt.inescporto.pt/area-publica/PROT-OVT_%20VERSaO%20APROVADA.pdf;
- CEC (1999), *European Spatial Development Perspective: Towards balanced and sustainable development of the territory of the European Union*; de http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_en.pdf;

- CEC (2008), *Livro Verde Sobre a Coesão Territorial Europeia: Tirar Partido da Diversidade Territorial*, COM(2008) 616 final, Bruxelas; de http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/paper_terco_pt.pdf;
- COR (2002), *Territorial Cohesion in Europe*; COR, Bruxelas;
- CORREIA, Paulo V. D. (1995), “PROT – conteúdo, oportunidade e eficácia”, *Sociedade e Território*, nº22, Edições Afrontamento, Porto, p.87-91;
- CORREIA, Paulo V. D. (1995), “O PROT AML – Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa”, *Sociedade e Território*, nº21, Edições Afrontamento, Porto, p.87-103;
- COVAS, António (2009), *Integração Europeia, Relações Ibéricas e Política de Regionalização. Coesão, diversidade e cooperação territorial na União Europeia*, Edições Colibri, Lisboa;
- CPMR Islands Commission (2009), *Green Paper on Territorial Cohesion*; de http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/pdf/4_organisation/94_cpmr_islands_en.pdf;
- DGOTDU (2002), *Sistema Urbano Nacional: Rede Complementar*; DGOTDU, Lisboa;
- ERRIN (2009), *Building Research and innovation into the European Union's Territorial Agenda*; de http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/pdf/4_organisation/79_errin_en.pdf;
- ESPON (2004), *Interim Territorial Cohesion Report (Preliminary results of ESPON and EU Commission studies)*; de http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/coheter/coheter_en.pdf;
- ESPON (2006), *Territory matters for competitiveness and cohesion* de; http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/publications/98/1229/file_2471/final-synthesis-reportiii_web.pdf;
- ESPON (2006), *Urban-Rural Relations in Europe*; de http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/259/649/index_EN.html;
- ESPON (2008), *Towards Territorial Indicators and Indices*; de http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/programme/1455/1663/index_EN.html;

- EUROCITIES (2009), *EUROCITIES Response to the European Commission Green Paper on Territorial Cohesion*; de http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/pdf/4_organisation/61_eurocities_en.pdf;
- EUROMONTANA (2009), *The Green Paper on Territorial Cohesion 'Turning territorial diversity into strength*; de http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/pdf/4_organisation/114_euromontana_en.pdf;
- FALUDI, Andreas (2009), *Territorial Cohesion under the Looking Glass*; de http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/pdf/lookingglass.pdf;
- FALUDI, Andreas (2005), *Territorial cohesion: an unidentified political objective*; de http://homepage.univie.ac.at/andreas.faludi/7_1%20Faludi%20Introduction.pdf;
- FALUDI, Andreas (2003), *Territory Cohesion: Old (French) Wine in New Bottles?*; de www.ru.nl/aspx/download.aspx?File=/contents/pages/141634/2003-6.pdf;
- FALUDI, Andreas; WATERHOUT, Bas (2005a), *The usual suspects: The Rotterdam EU informal ministerial meeting on Territorial Cohesion*; de http://homepage.univie.ac.at/andreas.faludi/8_2%20The%20usual%20suspects.pdf;
- FALUDI, Andreas; WATERHOUT, Bas (2005b); “The emerging EU Territorial Cohesion Agenda : the ball in the court of Member States”, *Sociedade e Território*, nº40, Edições Afrontamento, Porto, p.12-19;
- FARRUGIA, Nadia; GALLINA, Andrea (2008), *Developing Indicators of Territorial Cohesion*; de http://www.ruc.dk/upload/application/pdf/f51d6748/Research%20Report%201_2008_Farrugia&Gallina.pdf;
- FERRÃO, João (2003), “A Emergência de Estratégias Transnacionais de Ordenamento do Território na União Europeia: Reimaginar o Espaço Europeu para Criar Novas Formas de Governança Territorial?”, *GeoInova*, nº7, FCSH, Lisboa, p. 11-37;
- FERRÃO, João (2002), *Policentrismo e coesão territorial: um novo papel para as “regiões”?*; de

http://infoeuropa.euroid.pt/opac/?func=direct&l_base=CIE01&doc_number=000018035;

- GRASLAND, Claude (2007), *European Territorial Cohesion Index: Recent Progress and New Perspectives*; de http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/programme/1455/1663/file_4048/Claude-Grasland.pdf;
- GOMES, Célia Maria da Silva (2006), *A acessibilidade como motor de desenvolvimento da região Oeste*; FLUL, Lisboa;
- Governo Regional RAA (2009), *Contributo para a discussão do Livro Verde sobre a Coesão Territorial Europeia*; de http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/pdf/3_region/87_azores_pt.pdf;
- Governo Regional RAM (2009), *Consulta Pública sobre o Livro Verde “Coesão Territorial Europeia – Tirar Partido da Diversidade Territorial*; de http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/pdf/3_region/35_madeira_pt.pdf;
- HUSAR, Arndt Christoffer (2006), *Towards Territorial Cohesion in Europe*; VDM, Dortmund;
- MAOTDR (2007), *Quadro de Referência Estratégico Nacional – Portugal 2007-2013*; MAOTDR, Lisboa, de http://www.qren.pt/item3.php?lang=0&id_channel=34&id_page=202;
- MAOTDR (2008), *Programa Operacional Valorização do Território 2007-2013*; MAOTDR, Lisboa; de <http://www.povt.qren.pt/tempfiles/20071019161012moptc.pdf>;
- MEDEIROS, Eduardo José Rocha (2006), *A coesão territorial nas NUT III de fronteira de Portugal continental: a iniciativa interreg-a e o desenvolvimento regional: o caso da NUT III do Alentejo central*; FLUL, Lisboa;
- MEIJERS, Evert; ROMEIN, Arie (2003), “Realizing potential: building regional organizing capacity in polycentric urban regions”, *European urban and regional studies* vol.10 n°2, Londres, p. 173-186;
- MEIJERS, Evert; WATERHOUT, Bas; ZONNEVELD, Wil (2007), *Closing the GAP: Territorial Cohesion through Polycentric Development*; de <http://www.nordregio.se/EJSD/refereed24.pdf>;

- MENDES, Maria Clara (1991), “Plano Regional de Ordenamento do Território do Algarve. O desordenamento do ordenamento”, *Sociedade e Território* nº13, Edições Afrontamento, Porto, p. 38-43;
- MNE (2009), *Contributo das Autoridades Portuguesas para a Consulta Pública sobre o Livro Verde sobre a Coesão Territorial Europeia – Tirar Partido da Diversidade Territorial*; de http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/pdf/2_national/23_portugal_pt.pdf;
- MOTA, Isabel Almeida et all (2007), *Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável – 2005-2015*; de http://www.cnel.gov.pt/document/ENDS-PIENDS_2015.pdf;
- MOURATO, João; PIRES, Artur da Rosa (2007), “Portugal e a perspectiva de desenvolvimento do espaço Europeu: o EDEC como institucionalização de um discurso de mudança”, *Sociedade e Território*, nº40, Edições Afrontamento, Porto, p.34-42;
- Netherlands Environmental Assessment Agency (2009), *A Territorial Impact Assessment of Territorial Cohesion for the Netherlands*; de <http://www.pbl.nl/en/publications/2009/territorial-impact-assessment.html>;
- Presidência Alemã da UE (2007), *Agenda Territorial da União Europeia*; DGOTDU, Lisboa;
- Presidência Portuguesa da UE (2007), *1º Programa de Acção para a Implementação da Agenda Territorial da União Europeia*; DGOTDU, Lisboa;
- QUENTAL, Nuno (2006); *Ordem nos Planos! Propostas para um sistema de planeamento mais coerente*; de http://snig.igeo.pt/snig-educ/ficheiros/forum-urbanismo/ordem_nos_planos%5B1%5D.pdf;
- RIVOLIN, Umberto Janin (2005), *The Future of the ESDP in the Framework of Territorial Cohesion*, de www.nsl.ethz.ch/index.php/en/content/download/1101/6768/file
- SEOTC (2005), *PROT 2006: Orientações para a elaboração dos Planos Regionais de Ordenamento do Território*; de www.ccdrc.pt/prot/prot2006.pdf;
- SEOTC (2008), *Política de Cidades Polis XXI*; de www.dgotdu.pt/PC/documentos/POLISXXI-apresentacao.pdf;

- SERVILLO, Loris (2006), *Urban areas and EU territorial cohesion objective: actual strategies and future challenges*; de <http://www-sre.wu-wien.ac.at/ersa/ersaconfs/ersa06/papers/647.pdf>;
- SYKES, Olivier (2008), *Strength from Diversity?*; de <http://www.rtpi.org.uk/download/5123/Olivier-Sykes-Article-Oct-2008.pdf>;
- TIEFENSEE, Wolfgang (coord.) (2005), *Territorial State and Perspectives of the European Union: towards a stronger European territorial cohesion in the light of the Lisbon and Gothenburg ambitions*; de http://www.bmvbs.de/Anlage/original_1005296/The-Territorial-State-and-Perspectives-of-the-European-Union.pdf;

Legislação

- Lei 48/98, na sua actual redacção do Lei 54/2007 de 31 de Agosto
- DL 380/99, na sua actual redacção do DL 316/2007 de 19 de Setembro
- RCM 64-A/2009 de 6 de Agosto de 2009
- DL 338/83 de 20 de Julho
- RCM 64-A/2009 de 6 de Agosto
- Lei 58/2007 de 4 de Setembro
- RCM 109/2007 de 20 de Agosto
- DL 176-A/88 de 18 de Maio
- RCM 30/2006 de 23 de Março

Sites Consultados

- www.ine.pt
- www.dgotdu.pt
- <http://www.espon.eu/>
- <http://protovt.inescporto.pt/>
- <http://www.qren.pt/>
- <http://www.territorioportugal.pt/pnpot/>
- http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/index_en.htm
- <http://www.desenvolvimentosustentavel.pt/default.aspx?site=desenvolvimentosustentavel>
- <http://www.amo.oestedigital.pt/>

Lista de Tabelas

Tabela nº 1 – Grandes áreas de articulação entre espaço urbano e rural.....	13
Tabela nº 2 - O léxico da Coesão Territorial.....	25
Tabela nº3 – Eixos Prioritários do Programa Operacional Valorização do Território...	44
Tabela nº4 – Área dos municípios do Oeste.....	67
Tabela nº 5 – Variação (%) dos Alojamentos, Edifícios, Famílias e População na NUT III Oeste (1991-2001).....	71
Tabela nº6 – Ensino e actividade na NUT III Oeste.....	71
Tabela nº7 – Peso do Sector Primário na Economia das NUT III da região Centro.....	72
Tabela nº8 – Dados económicos das NUT III da região Centro.....	74
Tabela nº9 – Indicadores Turísticos das NUT III da região Centro.....	75
Tabela nº10 – Índice de Primazia do Sistema Urbano (2008).....	77

Lista de Figuras

Figura nº 1 – As três componentes da Coesão Territorial.....	15
Figura nº2 – Organização da Política de Cidades POLIS XXI.....	52
Figura nº3 – Articulação entre os instrumentos em vigor.....	56
Figura nº4 – Conteúdo de um PROT.....	64
Figura nº5 – Localização da NUT III Oeste e concelhos que a compõem.....	67
Figura nº6 – Evolução da População Residente entre 1900-2007.....	69
Figura nº7 – Densidade populacional dos municípios do Oeste (2008).....	70
Figura nº8 – População Residente por Grande Grupo Etário (1991-2008).....	70
Figura nº9 – População Activa por sector em % (2001).....	73
Figura nº10 – Variação do PIB (1996-2007).....	73

Figura nº11 – Sistema Urbano do Oeste e Vale do Tejo.....	76
Figura nº12 – Padrões de Ocupação do Solo no Oeste e Vale do Tejo.....	78
Figura nº13 – Articulações do PROT OVT.....	82
Figura nº14 – Modelo Territorial do OVT.....	89

Anexo:

Guião das Entrevistas

- **A presente entrevista decorre no âmbito da dissertação de mestrado do aluno Daniel Nascimento Matoso Gil, com o título: “Segunda geração de Planos Regionais de Ordenamento do Território: Um caminho para a Coesão Territorial?”**

1) O discurso da Coesão Territorial dá grande ênfase à **diversidade territorial** como um potencial de desenvolvimento. Posto isto, na sua opinião, quais são os **elementos identificadores da Região Oeste**? Como é que contribuem para a **inserção da região** em redes nacionais e internacionais?

2) Após o relativo insucesso da 1ª geração de PROT's, esta nova geração poderá instituir uma **política regional de ordenamento** em Portugal? Quais são, na sua opinião, as mais-valias que esta escala de planeamento pode trazer para a região Oeste?

3) A questão da **articulação entre os instrumentos de gestão territorial** sempre foi uma das preocupações principais do sistema de ordenamento português e surge também como um dos principais temas na discussão da Coesão Territorial. Tendo em conta a falta de tradição de uma política regional de ordenamento em Portugal, quais serão as eventuais dificuldades que poderão surgir na articulação entre o PROT OVT e os PDM's dos municípios da região Oeste?

4) Um dos factores que caracteriza a nova geração de **PROT** é o seu **paradigma estratégico**, que destaca as questões da participação dos vários actores públicos e privados ao longo de todo o processo. Poderão os PROT abrir novas vias para um planeamento mais participado? De que forma é que a introdução da escala regional pode contribuir para a maior visibilidade das questões do ordenamento do território?

5) Na análise SWOT incluída no PROT verifica-se que todas as **Forças** estão relacionadas com o **sistema Cultural/Natural** e as **Fraquezas** (directa ou indirectamente) com questões relacionadas com o **Ordenamento do Território**. Na sua opinião, que papel pode o (des)ordenamento ter para a valorização ou desqualificação da região?

6) Os equipamentos e infraestruturas de transporte são dois factores importantes na **consolidação do sistema urbano**, o que é comprovado pelo eixo Torres Vedras – Caldas da Rainha – Alcobaça. O diagnóstico do PROT OVT refere que, genericamente, a região está bem servida excepto no que toca à

área dos **equipamentos e serviços do conhecimento**. Passará o reforço do sistema urbano pelo desenvolvimento destes equipamentos? Tendo em conta que estes equipamentos requerem centros urbanos dinâmicos com um elevado nível de **diversidade funcional** (o que levaria a um enfoque no eixo acima referido), como concretizar um **modelo policêntrico** num clima económico altamente competitivo que favorece **fenómenos de concentração** nas cidades de maior dimensão?

7) Localizada entre a Área Metropolitana de Lisboa e Leiria, a região Oeste pode beneficiar da **proximidade** destes dois pólos urbanos, nomeadamente da **cooperação** com Lisboa na área do turismo como é referido no PROT OVT. No entanto, podem também intensificar-se outros **problemas sob a forma de uma urbanização difusa e descaracterização do território**. Como será possível controlar a **ténue fronteira entre cooperação e assimilação**, especialmente tendo em conta a **posição de charneira** da região Oeste?

8) A **articulação entre áreas urbanas e rurais** constitui um ponto importante na discussão da Coesão Territorial. Também no PROT OVT este tema tem destaque, levando mesmo à formulação de um eixo estratégico próprio, intitulado “**Descobrir as novas ruralidades**”. A nova relação preconizada entre áreas urbanas e rurais é quase simbiótica, onde o sistema produtivo da área rural é praticamente considerado como parte integrante da cidade na sua área de influência. Estaremos a caminhar para uma fase onde a distinção entre urbano e rural perde a sua força, abandonando a óptica redistributiva das políticas com incidência no meio rural, para uma política de plena integração? Por outro lado, terá cada vez mais sentido falar em dois mundos rurais: o “**rural profundo**” e o “**rural urbano**” (geograficamente próximo dos centros urbanos)?